



# حول الفدرالية

النظامان السويسري و العراقي - دراسة مقارنة

كاوسين بابكر



الله أكبر





كاوسين بابكر

# حول الفدرالية

النظامان السويسري والعراقي - دراسة مقارنة

---

مكتب الفكر والوعي في الإتحاد الوطني الكردستاني

إقليم كردستان العراق - السليمانية

المجلة : سرچنار - ١٢١ -

الزقاق - ٤٤

الدار - ١ -

---

[www.hoshiari.org](http://www.hoshiari.org)  
[govarynovin@yahoo.com](mailto:govarynovin@yahoo.com)

إسم الكتاب: حول الفدرالية، النظامان السويسري و العراقي - دراسة مقارنة

المؤلف: كاوسين بابكر

التصميم و الغلاف: فهمي جلال

فرهاد فايق

التنضيد: شاناز رمزي

رقم الإيداع: (٢٦٥٣) لسنة ٢٠٠٩

عدد النسخ: ( ١٥٠٠ ) نسخة

الطبع: مؤسسة حمدي للطباعة والنشر

التسلسل: (٣٢٥)

منشورات مكتب الفكر والوعي في الإتحاد الوطني الكردستاني

## المحتويات

الموضوع.	الصفحة
هذا الكتاب	٤
المقدمة	٥
التمهيد: مفهوم الفدرالية و نشأتها	١١
الفصل الأول: تجربة الفدرالية السويسرية	٤٩
المبحث الأول: نشأة التجربة السويسرية	٥١
المبحث الثاني: النظام الفدرالي في سويسرا	٥٩
الفصل الثاني: التجربة الفدرالية العراقية	٧٩
المبحث الأول: تأريخ النظام الفدرالي والفيدرالية في عراق	٨١
المبحث الثاني: النظام الفدرالي في العراق	١٠٤
الخاتمة:	١٣٣
المصادر:	١٣٧

## هذا الكتاب

هذا الكتاب كان في الأساس بحثاً، قدم الى كلية القانون والسياسة - قسم القانون في جامعة السليمانية، وقبل بدرجة جيد جداً، ونظراً لأهمية الموضوع، وعلاقته بالوضع السياسي الراهن في العراق، ومايدور في الشارع الكردي حول الفيدرالية كمطلب للشعب الكردستاني في العراق ، رأيت من الضروري طبعه ونشره ووضعه بين ايدي القراء الاعزاء، ولا بد لي هنا أن أوجه خالص شكري وتقديري الى الاستاذ (ناصر دريد) الذي اشرف على هذا البحث وقدم ملاحظاته القيمة حوله.

الباحث

## المقدمة:

يتكون الاتحاد الفدرالي من اتفاق عدة دول، بمقتضى دستور على اقامة اتحاد دائم فيما بينها تمثله حكومة مركزية، هي حكومة الاتحاد، وتباشر في حدود اختصاصاتها سلطاتها على حكومات الدول الاعضاء، و على جميع رعاياها. و تفني الشخصية الدولية للدول الاعضاء في شخصية الدولة الاتحادية<sup>١</sup>. يفرض هذا الشكل المركب للدولة توزيعا دقيقا واضحا للسلطات على شكل صلاحيات ومسؤوليات دستورية مابين الأقاليم والحكومة الاتحادية، لكي يعرف كل منها مجال اختصاصاتها ومسؤولياتها القانونية، ولتجنب المنازعات القانونية. ومن هنا يختص الدستور الفدرالي بتوزيع الاختصاصات الدستورية مابين سلطتين - هما حكومتين - الاتحادية والاقليمية.

ومما هو معروف و شائع ان الدولة الفدرالية ليست سندها معاهدة تبرم مابين الدول الأعضاء، وانما هناك دستور يلتزم بأحكامه كل من الحكومة الاتحادية والأقاليم وتخضعان له، والذي يخول الحكومة الاتحادية سلطانا مباشرا على رعايا الدول الأعضاء، لذلك تنشأ هذه الدولة نتيجة تنازل الأقاليم أو الدول الراغبة في قيامها عن السيادة الخارجية، و بعض من سيادتها الداخلية مع التمتع بما تبقى، كل ذلك حسب طريقة توزيع الاختصاصات في الدستور الفدرالي. وعلى هذا الأساس، تنشأ الدولة الفدرالية نتيجة الجمع بين اتجاهين متعارضين - اتجاه الاستقلال و اتجاه

---

<sup>١</sup>. الدكتور عصام العطية. القانون الدولي العام، الطبعة السادسة، شركة العاتك

للطباعة و النشر بغداد / ٢٠٠٦ - ص ٤٠٨



الاتحاد اذ يرتبط بقائها في شكلها الاتحادي بوجود التوازن السياسي مابين السلطة الاتحادية و السلطات الاقليمية، و الذي يتكفل به الدستور الفدرالي. تختلف طبيعة النظام الفدرالي حسب الأوضاع السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية التي احاطت بنشأة الدول الفدرالية.

مع وجود بعض الخصائص العامة للأنظمة الفدرالية، لا يوجد نموذج فيدرالي جائر، أو قابل للتطبيق في كل مكان، وعلى كل الدول، ولا توجد فيدراليتان متطابقتان في العالم. فضلا عن ذلك ان فكرة الفدرالية التي تتضمن مزيجا من الحكم المشترك لأغراض معينة وحكم ذاتي اقليمي لأغراض أخرى ضمن نظام سياسي، بحيث لا يكون أحد هياكل الحكم هذه الخاضع للآخر، قد تم تطبيقها بأشكال مختلفة لتتلاءم مع ظروف مختلفة. وهناك التأثير بالأنظمة الفدرالية العريقة، كالولايات المتحدة الأمريكية، والاتحاد السوفيتي وكندا وأستراليا. و تتبنى كل دولة فدرالية النظام الفيدرالي الذي يتناسب مع وضعها. ففي العراق فان التنوع القومي و المذهبي عبر التاريخ في أقاليم مميزة تاريخيا و جغرافيا وظاهرة التعدد العرقي و الجغرافي والمذهبي في العراق تستوجب شكلا خاصا للفدرالية، وبالتالي يرتبط مفهوم الحكم الذاتي بمبدأ القوميات ارتباطا وثيقا ومهما. لذلك نجد الفقهاء الروس السياسيين يؤكدون على هذه الحقيقة، فيرى الفقيه (Denisov) ان ( مفهوم الاتحاد السوفيتي للحكم الذاتي يعني حق أي تشكيل اقليمي قومي في ان يقرر- باستقلال - في شأن المشكلات التي تتعلق بحكم نفسه بنفسه، و بتشكيل الأقاليم التي يراها )<sup>١</sup>.

---

<sup>١</sup>. الدكتور محمد الطاهر محمد. القضية الكردية وحق تقرير المصير، مكتبة مدبولي

الطبعة الأولى، القاهرة ٢٠٠٨: ص٢٠٣



## أهمية البحث وأسباب اختياره :

ثبت النظام الفدرالي في العراق، في كل من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة (٢٠٠٤) والدستور العراقي لسنة (٢٠٠٥)، علما ان الدراسات القانونية، سواء أكانت حول النظام الفدرالي في العراق؛ أم الدراسات المقارنة قليلة مقارنة مع أهميتها العلمية و السياسية في العراق. و تكمن أهمية البحث في دراسة النظام الاتحادي السويسري العريق و جمهورية العراق في كل من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية و الدستور العراقي لسنة (٢٠٠٥) و بمقارنتهما يمكن الاستفادة منها لتجربتنا الفدرالية الناشئة.

## صعوبات البحث :

هناك صعوبات في استجلاء جوهر العلاقة مابين النظام الفدرالي في الدستور العراقي الجديد لاسيما مع عدم وجود مؤسسات و اقاليم (بأستثناء اقليم كردستان و استمرار المناقشات و المداولات بين التيارات و الأحزاب السياسية على نوعية النظام الفدرالي و كيفية تأسيسه و صلاحيات واختصاصات كل من الدولة الاتحادية و الأقاليم ومع وجود مشكلة الحرب ضد الإرهاب و عدم استقرار الوضع الأمني لحد الآن. هذا بالإضافة الى قلة المصادر حول هذا الموضوع ومحدودية الوقت الممنوح لنا لأعطاء هذا الموضوع حقه من الدرس والتحقيق.

## فرضية البحث :

انسجاما مع صعوبات البحث التي طرحناها ينطلق البحث من فرضية قوامها ان هناك علاقة وثيقة مابين فكرة الفدرالية كجزء من الفكرة القانونية المهيمنة على الدستور في الدول الفدرالية التي تأخذ دساتيرها بالنظام الفدرالي، والنظام القانوني المحافظ على التوازن السياسي المنشود مابين السلطة الاتحادية والسلطة الإقليمية اضافة الى وظيفته في التنظيم المتوازن للحياة السياسية، و خاصة في العراق ذي المجتمع التعددي ( القومي و المذهبي ).

## منهج البحث:

استوجبت دراستنا استخدام المنهج الاستدلالي، لكل من النظام الاتحادي السويسري للتعرف على الخصائص العامة للنظام الاتحادي وخصوصية النظام الاتحادي السويسري و استخدام المنهج المقارن للمقارنة مابين هذا النظام والنظام الفدرالي العراقي في كل من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة (٢٠٠٤)، وخاصة الدستور العراقي لسنة (٢٠٠٥).

## خطة البحث :

لغرض دراسة الموضوع ينقسم البحث الى فصلين مع فصل تمهيدي : يختص الفصل التمهيدي بدراسة الفدرالية بصورة عامة ومفهوم الفدرالية ونشأتها بصورة نظرية.

و يكرس الفصل الأول لدراسة التجربة الفدرالية السويسرية، وهو ينقسم الى مبحثين، يتناول المبحث الأول التأريخ الفدرالي السويسري، و

المبحث الثاني يحتوى على دراسة النظام الفدرالي في سويسرا. واما الفصل الثاني، فيدرس التجربة الفدرالية العراقية، وهو ينقسم الى مبحثين، المبحث الأول يحتوى على تأريخ العراق و المبحث الثاني يكرس لدراسة النظام الفدرالي في العراق.





**التمهيد**

**مفهوم الفدرالية و نشأتها**

تعد الدولة الفدرالية اتحادا دستوريا مابين دولتين (اقليميتين) او اكثر، وتخضع هذه الاقاليم في بعض الامور لسلطة اتحادية واحدة، فيما تملك نوعا من الاستقلالية بأمور أخرى، تخضع بشأنها الى سلطاتها الخاصة، وتنشأ هذه الدولة بموجب دستور يسن من قبل الدول الراغبة في الاتحاد، يسمى بالدستور الفدرالي، اذ يعد المنشئ للدولة الفدرالية و المنظم لبنائها القانوني والسياسي، ويشكل القانون الاساسي لها<sup>٢</sup>.

ان فكرة الاتحاد تعتبر الاساس الاول الذي تركز عليه الدولة الفدرالية والغاية التي ترمي اليها الولايات او الدول عندما تأخذ بفكرة الفدرالية لبناء الدولة الجديدة، و تظهر هذه الفكرة بوضوح في كيان النظام الفدرالي، ولا سيما في النظم القانونية و السياسية في شكل - وحدة الشعب و الجيش و الاقليم و الجنسية - وفي طبيعة العلاقة بين الحكومة المركزية وحكومات الولايات الاعضاء، و كذلك في السياسة الخارجية للدولة الفدرالية<sup>٣</sup>.

والنظام الفدرالي بشكله القانوني هو مفهوم حديث، ويرجع تأريخه الى سنة (١٧٨٧) عندما عقدت الولايات الامريكية مؤتمرا في فلادلفيا لتجميع هذه الولايات في كيان سياسي فدرالي ؛ حيث يقول بوبليوس في الاوراق الفدرالية - ورقة رقم (٤) و هو اول شخص كتب حول الاتحاد الفدرالي

---

<sup>٢</sup> - اريان محمد علي. الدستور الفدرالي (دراسة مقارنة) رسالة ماجستر تقدم بها الى

مجلس كليه القانون- جامعة بغداد، غير مطبوعة. سنة ٢٠٠٧ ص١

<sup>٣</sup> - د.محمد هماوند. الفدرالية و الحكم الذاتي و اللامركزية الادارية و الاقليمية (دراسة

نظرية مقارنة) مؤسسة موكرياني للطباعة و النشر، اربيل ٢٠١ ص ١٨٩



عندما كانت الولايات الثلاث عشرة تحت خطر غزو القوات الاجنبية من بريطانيا :-

( ان الحكومة الواحدة تستطيع ان تجمع لخدمتها جميع المواهب و الخبرات المتوافرة في أي جزء من اجزاء الاتحاد، وتستطيع ان تتحرك وفق سياسة واحدة موحدة، وبمقدورها أن تنسق، وتتمثل، وتحمي جميع اجزاء الاتحاد و الولايات الاعضاء فيها ).

لقد شعر الاعضاء بان الامة الجديدة بحاجة الى حكومة اقوى بكثير مما نصت عليه صيغة الكونفدرالية، لكن ممثلى الولايات الصغرى رفضوا الانضمام لأي حكومة قوية لا تحفظ لهم معظم السلطات التي كانوا يتمتعون بها، لذلك قسم واضعو الدستور السلطة بين الحكومة القومية و حكومات الولايات، وتم اعطاء كل ولاية تمثيلا متساويا في مجلس الشيوخ القومي، لانها كانت الطريقة الوحيدة للحصول على دستور جديد<sup>٥</sup>.

وهكذا فالدستور الأمريكي هو أقدم الدساتير الفدرالية المطبقة حاليا في العالم، فقد وضع عام (١٧٨٧) وظل معمولا به حتى الان بعد أن ادخل عليه على مدى اكثر من قرنين من الزمان أربع وعشرون تعديلا فقط<sup>٦</sup>

ويعتبر النظام السياسي السويسري نظاما ديمقراطيا برلمانيا ذا طبيعة خاصة، ( يختلف عن النظم الرئاسية أو البرلمانية التقليدية، كونه نظاما

---

<sup>٥</sup> - الاوراق الفدرالية - ورقة 4 - مينسوتا مكتبة حقوق الانسان. الكسندر هاملتون ، جيمس مادسون و جون جاي ترجمة عمران أبوحجلة دار الفارس للنشر والتوزيع ١٩٩٦ ص ٢٧-٢٢

<sup>٦</sup> - الدكتور حسن نافعة. معجم النظم السياسية والليبرالية في أوروبا الغربية و أمريكا الشمالية، الطبعة الثانية، دار الجليل، بيروت سنة ٢٠٠٠، ص ٢٤

صاغته الصراعات الدينية و الاثنية واللغوية التي استمرت على مدى قرون قبل ان تنصهر الامة السويسرية في دولة فيدرالية موحدة و متعددة اللغات، حيث يتحدث الالمانية ٦٥٪ و الفرنسية ١٨٪ و الايطالية ١٦٪ و الرومانشية ١٪<sup>٧</sup>.

ولا يوجد اتفاق في الفقه الدستوري حول تعريف الفدرالية، لأن اصطلاح الفدرالية يحمل معاني ودلالات مختلفة. لذا فمن الصعوبة القيام بتعريفها بشكل يحيط بكافة جوانبها المختلفة.

### من الناحية اللغوية :

١- التحالف (Alliance) ب- العصبة أو الجمعية (League) ج  
الدول المتفقة أي الاتحاد التعاهدي (Confederation) د- الاتحاد  
بمعناه الادق (Federation) ويرى بعض الفقهاء أن اصطلاح الفدرالية مشتق من الكلمة اللاتينية (Feodus) ومعناه المعاهدة أو الاتفاق<sup>٨</sup>.  
وبالنسبة لتعريف الفدرالية كشكل من اشكال الدولة، فقد قام العديد من فقهاء القانون العام بتعريفها، كل من وجهة نظره. و نجد بهذا الخصوص أن الفقيه اوبنهايم (Oppenheim) عرف الدولة الفدرالية بأنها (اتحاد ابدي لدول مختلفة ذات سيادة، والذي يملك اجهزته الخاصة السلطة، ليس فقط على الدول الاعضاء بل ايضا على مواطنيها ) ويعرف الفقيه مارسيل بريلوت (Marcel prelot) الفدرالية بأنها اتحاد دول يخضع جزئيا

---

<sup>٧</sup>. محمد عيسى. (الفدرالية نماذج و خصوصيات ) ، مجلة النبا عدد ٧٠ لسنة ٢٠٠٤،

انترنت [www.annabaa.org/nabaa70/fedralich.htm](http://www.annabaa.org/nabaa70/fedralich.htm)

<sup>٨</sup>. اريان محمد على. الدستور الفدرالي (دراسة مقارنة) م. س. ذ. ص ٨

لسلطة مركزية واحدة هي السلطة الفدرالية و يعطى جزئيا أستقلالاً ذاتياً ودستوريا وإدارياً إلى سلطة الدول الأعضاء و عرفها الفقيه اندريه هوريو Andrea haurio بنفس الاتجاه، اذ يرى ان الدولة الفدرالية عبارة عن ( شراكة دول لها فيما بينها علاقات قانونية داخلية، أي قانون دستوري بموجبها تقوم دولة اعلى فوق الدول المشاركة) كما وعرفها الفقيه وليام ريكر (William Riker) بأنها ( التنظيم السياسي الذي تقسم فيه النشاطات بين الحكومة الإقليمية والحكومة المركزية، بالطريقة التي تكون فيها لكل من حكومتى الأقليم والمركز حق امتلاك بعض النشاطات التي تتخذ بشأنها القرارات الحاسمة) و يعرفها الاستاذ كاردي مالبريك (Carr de Malberg) بأنها (في كليتها، دولة و اتحاد الدول، فمن جهة تتماثل بالدولة الموحدة وبذلك تتميز عن الكونفدرالية بين الدول، ومن جهة تتألف من دول متعددة و مرتبطة فيما بينها برابطة فدرالية و بذلك تتميز عن الدولة الموحدة ).

ويعرفها جاي. بي. كوري و هنري جاي. ابراهام بأنها (الشكل الشائى للحكومة و يقوم على اساس التوزيع الوظيفي و الاقليمي للسلطات، و يعمل لتحقيق توافق الوحدة بدلا من الانفصال أو التقسيم).

وتعرف موسوعة التاريخ السياسي الامريكي الفدرالية بأنها (الرابطه أو العلاقة الدستورية ما بين الحكومة الفدرالية و الدول الاعضاء و كذلك ما بين الدول الاعضاء)<sup>٩</sup>.

---

<sup>٩</sup> . ثاريان محمد على. الدستور الفدرالي (دراسة مقارنة). م. س . ص٩



ان فكرة الفدرالية بحد ذاتها تقوم على اساس عنصرين متناقضين هما (الاستقلال الذاتي) من جهة و(الاتحاد أو المشاركة) من جهة الاخرى. والترابط بين هذين العنصرين بعلاقاتها المتبادلة و المتعارضة يشكل وحدة المفهوم الحقيقي للدولة الفدرالية. ذلك فالمضمون السياسي لفكرة الفدرالية هو الذي يؤدي الدور الاساس في تكوين ووجود الدولة الفدرالية وما القواعد الدستورية المنظمة لها الا اطار قانوني ذو مضمون سياسي، وهو الذي يعطي الاهمية والمدلول العملي لفكرة الفدرالية ويعد اساس وجودها في الواقع السياسي. ان الاتفاق السياسي بين الكيانات السياسية في الاقاليم هو جوهر التجمع السياسي وهو بدوره يتبلور في الاتحاد السياسي وفكرة الفدرالية كأحسن اطار لهذا الاتحاد بشكله القانوني.

وفيما يلي دراسة لهذين العنصرين هما:

#### أولا / عنصر الاتحاد:

يبرز الطابع السياسي لعنصر الاتحاد في حالة نشأة الدولة الفدرالية عن طريق (الانضمام). فقد يكون هناك عدد من الولايات أو الدول التي لا تتمتع بمفردها بقوة ذاتية كافية لحماية نفسها من المخاطر الخارجية، وتكون غير قادرة على تحقيق مصالحها الاقتصادية فتتضم هذه الوحدات بعضها الى بعض ويكون اتحادهما معا ضرورة ملحة لا بد منها، لاستقرارها سياسيا واقتصاديا والامثلة على ذلك :

في سويسرا التي كانت في بداية نشأتها تتكون من اتحادات الثلاثة هي : مقاطعات صوبيا (Subia) والالب وشمال ايطاليا، وكانت قد انشئت للدفاع عن استقلالها ضد أسرة هابسبرك (Habsburg) و أباطرة الرومان،

كما أن الاتحاد الهولندي نشأ لنفس الغرض أي بالضد من فرع أسرة هابسبرج في اسبانيا (Spanish Habsburg)، واتحاد اوترخت (utrech) سنة (١٥٧٩).

وهنا نجد أن المصالح المشتركة كانت هي نواة الاتحاد بين الولايات والاقاليم، وهذه المصالح قد تكون اقتصادية او اجتماعية او سياسية. فالمصلحة الاقتصادية هي التي أدت الى نشوء اتحاد زولفيرين (Zolleverein)، و المصلحة السياسية والاجتماعية، هي السبب الاساس في قيام الولايات المتحدة الامريكية و اتحاد الامارات العربية.

### ثانيا/ عنصر الاستقلال:

ويتجسد المضمون السياسي لهذا العنصر بوضوح، في حالة تكوين الدولة الفدرالية، عن طريق تفكك دولة موحدة بسيطة، ولاسيما في الدول التي تتميز بواقع التعدد اذا وصلت قومياتها المتباينة الى مرحلة من الوعي السياسي و النضج الاجتماعي، تقتنع فيها بأن الاخذ بالنظام الفدرالي هو الاساس السليم، لحل المسألة القومية، وذلك لانه يعمل على اتاحة الفرصة للتعبير عن مشاعر مواطني الاقاليم المتميزة، لاسيما وان كان العنصران (الميول الاتحادية) و(نزعة الاستقلال) متلازمين، وكان العنصر الاول اكثر قوة و تفوقا على العنصر الثاني و اشد دفعا، عندها يكون ذلك اساسا لبناء الدولة الفدرالية وضمانا لبقائها<sup>١</sup>

---

<sup>١</sup> - د. محمد هماوند. الفدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الادارية والأقليمية م. س.

ان الدول في فقه النظم السياسية والقانون الدولي ذات انواع متعددة و  
انماط نظم مختلفة ، و يتقرر نوع الدولة حسب ظروف وعوامل كثيرة،  
والاتحاد الفدرالي أو نظام الدولة الفدرالية (Federalism) هو أحد انواع  
الدول في العالم ومثله (كندا ، ماليزيا ، الولايات المتحدة الامريكية ،  
سويسرا ، الهند) وغيرها.

ومفهوما الفدرالية والاتحاد الفدرالي يرتبطان بمبدأ حق تقرير المصير  
للأمم و الشعوب ، وهو مبدأ تكامل مفهومه العلمى في العصر الحديث ،  
وأخذ طريقه الى المواثيق الدولية ولاسيما المواثيق واللوائح الخاصة بحقوق  
الانسان و المواطن.

فالفدرالية تمثل رابطة طوعية بين الأمم والشعوب و الأقوام ، أو  
التكوينات البشرية من الأصول القومية والعرقية المختلفة ، أو من لغات أو  
اديان أو ثقافات مختلفة، ذلك في نظام اتحادى، يوحد بين الكيانات  
المنفصلة في دولة واحدة أو نظام سياسى واحد مع احتفاظ الكيانات المتحدة  
بهويتها الخاصة من حيث التكوين الاجتماعى، والحدود الجغرافية، واللغة  
والثقافة والدين الى جانب مشاركتها الفعالة في الصياغة وصنع السياسات  
والقرارات والقوانين الفدرالية والمحلية - مع الالتزام بتطبيقاتها- وفق  
مبدأ الخيار الطوعى ومبدأ الاتفاق على توزيع السلطات و الصلاحيات و  
الوظائف كوسيلة لتحقيق المصالح المشتركة و للحفاظ على كيان الاتحاد".

اذن الفدرالية ، ليست فقط بنية سياسية، بل وكذلك اقتصادية  
 واجتماعية و ثقافية ايضا، تتطلب تعاونا وثيقا بين سائر الثقافات

---

" على الشمرى (الفدرالية...ونظم الاتحاد الفدرالي)مجلة النبا عدد ٥٩، WWW.

(Annabaa.or / naba-59 fidralia.htm)



والجماعات في كيان اتحادى، وفيها تتطور الثقافات واللغات المختلفة، بما  
يضمن تعزيز وتطوير الاتحاد من جهة، واعتماد قوانين وآليات تؤمن  
الحفاظ على هوية وحقوق الاطراف المكونة للاتحاد. يقول د. منذر  
الفضل :

((الفدرالية هي استقلال داخلي ضمن الدولة الواحدة و السلطة المركزية  
الفدرالية على اساس المساواة))،<sup>١٢</sup>.

والفدرالية هي الشكل الاكثر ملائمة للديموقراطية، فقد دافع مونتسكيو  
و روسو عن قدرة الفدرالية على حفظ الديموقراطية و الامن الخارجي و  
خاصة للدول الصغيرة قائلين ((إن الأمن الخارجي والديمقراطية الداخلية  
تحصل عن طريق انشاء الاتحاد الفدرالي))<sup>١٣</sup>.

يجب الإشارة الى ان ارتباط الفدرالية بالديموقراطية ليس ترابطاً  
عضوياً بالضرورة، فهناك العديد من الدول الديموقراطية غير الفدرالية  
مثل فرنسا و اسبانيا و اليابان وإيطاليا... الخ كما ان هناك العديد من الدول  
الفدرالية غير الديموقراطية، مثل الاتحاد السوفيتي السابق ويوغسلافيا  
والامارات العربية المتحدة... الخ.

وطبعاً في النظام الفدرالي يكون للشعب و الاقليم حق الاستقلال الذاتي  
و حق المشاركة في ادارة بعض الشؤون المركزية، ومثل هذا النظام موجود في

---

<sup>١٢</sup> . د. منذر الفضل، صيغة الفدرالية للحكم ضمان لوحدة الدولة العراقية، سنة ١٩٩٩  
انترنت / [www. Zaqora.41. com](http://www.Zaqora.41.com).

<sup>١٣</sup> . فرانتس نويمان ( آزادي وقدرت وقانون ) ترجمة - عزت الله فولاندوند - چاپ  
أول ١٣٧٣ شمسی چاپ خوارزمی ، ص ٣١

الولايات المتحدة وسويسرا والمكسيك وماليزيا وغيرها من الدول. ولهذا يمكن القول بأن الفدرالية هي صيغة متطورة للعلاقة بين الشعوب وهي تنظيم لإدارة الدولة.

وهناك انواع عدة من النظم الاتحادية :<sup>١٠</sup>

يعتبر النظام الفدرالي في نظر العديد من الخبراء السياسيين، النظام الأمثل للدول ذات القوميات المتعددة، وقد اتخذ أكثر من ثلث دول العالم، بضمنها عدد من الدول الكبرى كالولايات المتحدة الأمريكية و الاتحاد السوفيتي (سابقا) و جمهورية روسيا الاتحادية حاليا ، والمانيا وكندا وأستراليا والهند وغيرها من الدول النمط الفدرالي نظاما لها منذ تأسيسها أو بعد تأسيسها. وإذا كانت الاختصاصات في الأقاليم الأعضاء في الدولة الفدرالية غير مطلقة لا سيما في الشؤون السياسية والاقتصادية، إلا أنها غير مقيدة بقيد في كل مايتعلق بأمورها الإدارية و الثقافية.

وتختلف الأنظمة القانونية للدول الفدرالية، فمنها ما يكتفي بمنح الحكم الذاتي على نطاق واسع للأقاليم الأعضاء، بينما يذهب البعض الآخر الى حجب الاعتراف بالشعوب التي تعيش ضمن اطار الدولة الفدرالية بحق تقرير المصير، بما فيه حق الانفصال عن الدولة الفدرالية مثل الاتحاد السوفيتي السابق. ولقد حاول الخبراء تحديد الاسس القانونية للنظام الفدرالي، وظهرت بذلك نظريات عديدة يطلق عليها عادة اسم النظريات التقليدية (الكلاسيكية ) ولكي تحدد هذه النظريات مفهوم الدولة الفدرالية، وتميزها

---

<sup>١٠</sup> علي الشمري. الفدرالية - ونظم الاتحاد الفدرالي. م. س. ذمجة النبا عدد ٥٩.

عن الدول الاخرى، فقد قسمت الانظمة القانونية للدول بوجه عام الى  
ثلاثة انواع :

١. الانظمة الكونفدرالية،

٢. الانظمة الفدرالية،

٣. الانظمة البسيطة،

فالنظام الكونفدرالي (حسب هذه النظريات ) يتكون بموجب معاهدة او  
ميثاق يرم بين دولتين أو أكثر، تتنازل كل منها عن بعض اختصاصاتها  
لصالح هيئة عليا مشتركة، وتتعلق هذه الاختصاصات عادة بالمسائل  
الدفاعية، والقيادة العسكرية والعلاقات الدولية، وكيفية حسم المنازعات  
بين الدول الاعضاء.

وتتألف الدول المشتركة من ممثلى الدول الاعضاء على ان تتمتع كل دولة  
بصوت واحد فقط و من الامثلة الحديثة للدولة الكونفدرالية، الاتحاد الذي  
أعلن بين كل من مصر وسوريا وليبيا في بداية السبعينات، و بقي مشروعا  
دون أن يدخل حيز التنفيذ، وكذلك المشروع المتداول بين حين واخر بين  
الاردن و الدولة الفلسطينية المرتقبة و مشروع النظام الكونفدرالي بين  
اليمن و الجمهورية العربية المتحدة ( مصر و سوريا ) عام ١٩٥٨.

أما الدولة الفدرالية، فانها لا تؤسس بموجب المعاهدة، أو الميثاق بل  
بموجب الدستور، ويترتب على ذلك جواز تعديل الاساس القانوني للدولة  
الفدرالية، دون حاجة لموافقة جميع الدول الاعضاء، بل تكفي ذلك أغلبية  
الاراء مطلقة كانت أم نسبية، الا اذا نص الدستور الفدرالي خلاف ذلك على  
شرط اجماع الاعضاء، كذلك لا يجوز لاحد الاعضاء الانسحاب من الدولة  
الفدرالية لتأسيس الدولة المستقلة، كما تستطيع الهيئات الفدرالية مخاطبة

مواطني الدول الاعضاء دون وساطة هذه الاخيرة. وتعتبر الولايات المتحدة الامريكية منذ عام ١٧٨٨، و الاتحاد ( الفدراسيون ) السويسري منذ عام ١٨٤٨، و ( الفدراسيون ) الالماني الشمالى منذ عام ١٨٦٧، ومن ثم الرايخ الثاني منذ عام ١٨٧١، أمثلة ساطعة للدولة الفدرالية.

أما عن الدولة البسيطة و كيفية تمييزها عن الدولة الفدرالية، فقد اقترح فقهاء النظم السياسية الكلاسيكيون معايير متعددة لذلك، فذهب البعض الى القول بأن معيار التمييز بين الدولتين ينحصر في مدى الاختصاصات وسعتها. فالدولة التي تعطي صلاحيات أوسع للأقاليم تعتبر فيدرالية، والعكس صحيح أيضا. وقال البعض الآخر ان تتمتع الاقاليم بحق تشريع القوانين الخاصة لا يعتبر معيارا صحيحا لتمييز الدولتين، فيما تتمتع الاقاليم في الدولة الفدرالية، بحق تشريع القوانين، ولا تتمتع الاقاليم في الدول البسيطة الا بالاختصاصات الادارية.

وذهب فريق ثالث من هؤلاء الى القول بان ما يميز الدولتين هو ليس مدى تمتع الاقاليم بالاختصاصات، بل بكيفية ممارستها لهذه الاختصاصات، وضمانها بموجب الدستور، والمعيار الذي نادى به أغلبهم، هو مدى مساهمة الاقليم في الهيئات المركزية ومراقبتها لاعمالها.

### الدولة المركبة

يقصد بالدول المركبة تلك الدول التي يربط بينها نوع من أنواع الاتحاد<sup>١٥</sup>، بحيث تخضع لسلطة سياسية مشتركة. و لا يعنى قيام نوع من

---

<sup>١٥</sup> الدكتور عبدالغني بسيوني عبدالله. الانظمة السياسية، دار الجامعية للطباعة و النشر، بيروت، ١٩٨٤، ص ٩٤



أنواع الاتحاد بين عدد من الدول أن تتحول هذه الدول بالضرورة الى دولة واحدة، اذ ان الأمر يتوقف على نوع الاتحاد المتفق عليه، ومدى الاندماج الذي يسمح به بين الدول الداخلة فيه.

## أنواع الاتحادات

١. الاتحاد الشخصي.
٢. الاتحاد الاستقلالي أو ( التعاهدي أو الكونفدرالي )،
٣. الاتحاد الفعلى أو ( الحقيقي )
٤. الاتحاد المركزي أو الفدرالي.

### ١. الاتحاد الشخصي

ينشأ الاتحاد الشخصي union personnele بين دولتين أو اكثر، بحيث تخضع الدول الداخلة في الاتحاد لحكم شخص واحد سواء كان ملكا أو امبراطورا، أو رئيسا للجمهورية على ان تحتفظ كل دولة باستقلالها الخارجى و بشخصيتها الدولية الكاملة، و باستقلالها الداخلى ونظام حكمها دون ان يترتب على قيام الاتحاد الشخصى أدنى تغير. و انطلاقا من هذا التعريف فإن أهم خصائص الاتحاد الشخصي، وما يترتب عليه من نتائج، تتلخص فيما يلي :

١. اذا كان المظهر الوحيد للاتحاد الشخصى يتمثل في خضوع الدول الداخلة في الاتحاد لرئاسة شخص واحد، فإن هذا الأمر لايعنى ان هذا الرئيس يمارس سلطاته بصفته رئيسا للاتحاد. و لكن هذه الممارسة تتم على اساس انه رئيس لاحدى الدول الداخلة في الاتحاد حينئذ وبصفته

رئيسا للدولة الأخرى حيناً آخر. ويعنى ذلك ان نفس الشخص الطبيعي تكون له شخصية قانونية مزدوجة أو متعددة، بحسب عدد الدول الداخلة في الاتحاد.

٢. لايتكون من الاتحاد الشخصي، شخص دولي جديد، بل تظل لكل دولة شخصيتها الدولية الخاصة بها. و ينتج عن ذلك ان تستقل كل دولة بسياساتها الخارجية، و بتمثيلها الدبلوماسي وبمعاهداتها الخاصة مع الدول الأخرى، كما تستقل كل دولة بمسؤوليتها الدولية عن تصرفاتها القانونية. و فيما يتعلق بالعلاقات بين الدول التي بضمنها الاتحاد الشخصي، فان رعايا كل دولة يعتبرون أجنبيا بالنسبة للدول الأخرى، و اذا قامت الحرب بين احدى الدول الداخلة في الاتحاد و دولة اجنبية فان الدول الأخرى الأعضاء في الاتحاد يمكن ان تبقى على الحياد. أما اذا نشبت بين دولتين داخلتين في الاتحاد فأنها تعتبر حربا دولية لا حربا أهلية.

٣. تحتفظ كل دولة بنظامها السياسي في الداخل، و لا يتاثر نظام الحكم فيها بقيام الاتحاد الشخصي، وذلك لا يشترط وجود تماثل بين النظام السياسي لكل الدول، بل يمكن ان يختلف نظام دولة فيه عن نظام الدول الأخرى الأعضاء، فقد يقوم الاتحاد بين دولة تأخذ بنظام ملكي برلماني وأخرى تخضع للملكية المطلقة، كما حدث في الاتحاد الشخصي بين بلجيكا والكونغو والذي استمر قائما في الفترة من سنة ١٨٨٥ الى سنة ١٩٠٨. ويتضح لنا ان الاتحاد الشخصي هو أضعف الاتحادات ويزول بزوال الأسباب التي أدت الى قيامه ( الرئيس او الحاكم المشترك).

### كيفية حدوث (الاتحاد الشخصي) وامثلته :

يحدث الاتحاد الشخصي بوسيلتين، اما عن طريق اجتماع دولتين تحت عرش واحد نتيجة اجتماع حق وراثة العرش في الدولتين في اسرة واحدة، او عن طريق الاتفاق بين دولتين أو اكثر على قيام الاتحاد الشخصي فيما بينها.

والأمثلة التي تضرب عادة على الاتحاد الشخصي طبقا للوسيلة الأولى، الاتحاد الشخصي الذي تم بين إنجلترا وهانوفر سنة ١٧١٤، عندما تولى أمير هانوفر عرش إنجلترا عن طريق الوراثة، وانتهى هذا الاتحاد في سنة ١٨٣٧ نتيجة اعتلاء الملكة فكتوريا للعرش. لأن قانون توارث العرش في هانوفر لم يكن يسمح بتولي الاناث العرش<sup>١٦</sup>. وكذلك الاتحاد الذي حدث بين هولندا واللكسمبورك سنة ١٨١٥، بتولى ملك هولندا الحكم في اللكسمبورك، وانتهى سنة ١٨٩٠ لذات السبب الذي انتهى به اتحاد إنجلترا و هانوفر، عندما تولت ولهمينا عرش هولندا ولم يكن قانون لكسمبورج يسمح بتولي الاناث العرش في ذلك الوقت. و بالنسبة للاتحاد الشخصي الذي تم عن طريق الاتفاق، فقد حدث بين دولتين ملكيتين هما بولندا وليتوانيا سنة ١٣٨٥، عندما تزوج دوق ليتوانيا من ملكة بولندا، ثم تحول هذا الاتحاد الشخصي الى اتحاد حقيقى بتوقيع معاهدة لوبان سنة ١٥٦٩.

وهناك الاتحاد الشخصي بين جمهوريات ايضا عندما اختير سيمون بوليفار رئيسا للجمهورية لثلاث دول في نفس الوقت هي البيرو سنة ١٨١٣، و كولومبيا سنة ١٨١٤، و فنزويلا سنة ١٨١٦.

---

<sup>١٦</sup> الدكتور عبدالغنى بسيونى عبدالله. الانظمة السياسية، م. س، ص ٩٧.

## ٢. الاتحاد الاستقلالي أو ( التعاهدي أو الكونفدرالي ) :

### طبيعة الاتحاد التعاهدي وكيفية تنظيمه :

يتكون الاتحاد التعاهدي confederation etats نتيجة الاتفاق بين دولتين أو أكثر في معاهدة دولية على الدخول في الاتحاد مع احتفاظ كل دولة باستقلالها الخارجى و بقاء نظمها الداخلية دون تغير.

ويهدف الاتحاد التعاهدي الى تحقيق مصالح و اغراض مشتركة و هوية للدول الداخلة في الاتحاد كضمان أمنها وحماية سلامتها، أو تحقيق مصالح اقتصادية فيما بينها. و يتولى التنسيق بين دول الاتحاد هيئة سياسية مشتركة قد تكون مؤتمر congres أو جمعية dicte أو مجلس council تتكون من مندوبين يمثلون دول الاتحاد. و تقوم هذه الهيئة بمهمة استشارية، وذلك بتحديد السياسة المشتركة للدول الاعضاء عن طريق التوصيات التي تصدرها، و التي لابد لها من موافقة الدول الاعضاء عليها قبل تنفيذها. ولهذا لا تعتبر هذه الهيئة دولة مركزية للدول الاعضاء، أو حكومة فوق حكوماتها، أو شخصا دوليا قائما بذاته، وليس لها أي سلطان على رعايا الدول المكونة للاتحاد. و تتكون هذه الهيئة سواء كانت مؤتمرا أو مجلسا أو جمعية - على اساس المساواة التامة والتوازن الدقيق بين الدول الاعضاء، حيث يمثل كل دولة عدد متساوى من الممثلين، اذ تقف جميع دول الاعضاء على قدم المساواة في هذا التمثيل، بصرف النظر عن الاختلاف فيما بينها، من حيث القوة أو المساحة أو عدد السكان. و هذا يعتبر- في حد ذاته - نوعا من الديمقراطية بين الدول الاعضاء في الاتحاد التعاهدي. و لكل دولة من الدول الاعضاء حق الانفصال عن الاتحاد اذا ما رأت أن مصالحها تقتضي ذلك. و هو حق ثابت لكل دولة من دول الاتحاد



التعاهدي ولم ينص عليه في المعاهدة. و يتضح لنا من ذلك ان الدول  
الداخلية في الاتحاد التعاهدي تحتفظ بكامل استقلالها و سيادتها دون  
نقصان، وينتج عن ذلك عدة نتائج :

أ. لكل دولة الحق في تصريف شؤونها الخارجية استقلالاً عن بقية  
الاعضاء، و ان الحرب التي تقع بين احدى دول الاتحاد و دولة اجنبية لا  
تعتبر حرباً بين دول الاتحاد جميعاً وهذه الدولة، كما ان الحرب التي  
تنشب بين هذه الدول تعتبر حرباً دولية لا حرباً أهلية.

ب. تحتفظ كل دولة بنظامها السياسي الداخلي، و برئيسها الخاص و  
ليس هناك من حق لاحدى الدول في الضغط على بقية دول الاتحاد، لكي  
تأخذ بنظامها السياسي لان هذا يتنافى مع طبيعة الاتحاد الشخصي.

ج. يظل رعايا كل دولة من دول الاتحاد محتفظين بجنسيتهم الخاصة،  
لان العلاقة بين الدول المتعاهدة تكون بين حكوماتها فقط. اذ أنه لا يوجد  
اقليم مشترك يجمع سكان الدول الاعضاء، حيث تظل كل دولة محتفظة  
بحدودها الدولية المعترف بها من قبل، كما أنه لا يوجد أي تنظيم تشريعي  
أو قضائي له اختصاص على مجموع سكان الدول الاعضاء<sup>١٧</sup>

---

<sup>١٧</sup> الدكتور عبدالغنى بسيونى عبدالله. الانظمة السياسية، م، س، ص ١٠٠.

## امثلة الاتحاد التعاهدي

### ١.١ الاتحاد السويسري ( ١٨١٥ - ١٨٤٨ م )

ترجع بداية نشأة الاتحاد السويسري الى القرن الثالث عشر، عندما اتحدت ثلاثة أقاليم فيما بينها، ثم اخذ في الاتساع حتى أصبح يضم ثلاث عشرة مقاطعة في القرن السابع عشر في معاهدة وستفاليا سنة ١٦٤٨م. وبعد قيام الثورة الفرنسية فرضت حكومة الجمهورية ( دستور ١٧٩٨) على سويسرا الذي جعلها دولة بسيطة، ثم عاد نابليون و عادت سويسرا كما كانت عليه و أصبح عدد المقاطعات تسع عشرة مقاطعة، ثم أرتفع الى اثنتين وعشرين مقاطعة في اتفاقية سنة ١٨١٥، وقرر مؤتمر فينا و وضعها في حالة حياد تام. و عندما تبين للمقاطعات السويسرية ضعف الرباط الذي يربط بينها، استبدلت اتحادها التعاهدي باتحاد مركزي دستوري سنة ١٨٤٨.

### ٢. الاتحاد الأمريكي ١٧٧٦-١٧٨٧ م

نشأ هذا الاتحاد، بين المستعمرات الانجليزية، الثلاث عشرة في أمريكا الشمالية سنة ١٧٧٦، لمواجهة انجلترا في النزاع المسلح الذي نشبت بينهما بسبب مطالبة هذه المستعمرات بالاستقلال. وقد كونت الولايات الثلاث عشرة مؤتمرا مشتركا لتوحيد جهودها العسكرية والسياسة، و تنسيق علاقاتها مع الدول الاجنبية، مع احتفاظ كل ولاية باستقلالها و سيادتها و نظامها الداخلي، وكافة حقوقها في مواجهة الولايات الاخرى، على ان تقوم كل منها بتنفيذ مايدخل في اختصاصها من قرارات المؤتمر داخل اقليمها.

وبعد أن وضعت حرب الاستقلال أوزارها، رجحت الاطراف كافة الاتجاه الاتحادي في مؤتمر فلاديفيا في مايو ١٧٨٧، فصدر الدستور الاتحادي للولايات المتحدة الامريكية في سبتمبر سنة ١٧٨٧ م.

### ٣. الاتحاد الجرمانى ( ١٨١٥ - ١٨٦٦ م )

انشأت معاهدة فينا سنة ١٨١٥ هذا الاتحاد، و جعلت الجمعية العامة فيه تختص بأبرام المعاهدات الدولية، واتخاذ القرارات المتعلقة بالحرب والسلام. وقد تفككت أواخر هذا الاتحاد سنة ١٨٦٦ م في معاهدة براغ، بعد نشوب الحرب بين النمسا وبروسيا وانتصار الأخيرة على الأولى، وحل محل هذا الاتحاد دول المانيا الشمالية سنة ١٨٦٧، ثم تحول هذا الاتحاد التعااهدي الى اتحاد مركزي بزعامة بروسيا في أعقاب الحرب السبعينية التي انتصرت فيها بروسيا على فرنسا (١٨٧٠-١٨٧١).

### ٤. الجامعة العربية ( الاتحاد العربى )

يعتبر ميثاق جامعة الدول العربية الذي تم التصديق عليه، ودخل حيز التنفيذ في ٢٢ مايو سنة ١٩٤٥، تطبيقاً عربياً، لنظام الاتحاد التعااهدي بين الدول الموقعة عليه والمنظمة اليه، و التي تزيد عددها من سبع دول، عند ابرامه الى أكثر من عشرين دولة في الوقت الحاضر. وقد بين الميثاق أن الغرض من انشاء الجامعة العربية هو صون استقلال الدول العربية وسيادتها (م ٢ ف ٢). كما تختص الجامعة بمنع الحروب بين الدول العربية، وتوفير اسباب الامن فيها، والعمل على توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها، وعلى تنسيق الخطط السياسية و توثيق التعاون فيما بينها

في المسائل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية ( م ٥ ف ٦ ) و تمثل الدول الاعضاء في مجلس الجامعة و في لجانها المختلفة على قدم المساواة، دون اي تمييز في أصوات ممثليها. كما ان لكل دولة عضو حق الانسحاب من الجامعة. على ان تقوم بأبلاغ المجلس عزمها على الانسحاب قبل التنفيذ بعام، و لمجلس الجامعة أن يعتبر أية دولة لا تقوم بواجبات هذا الميثاق منفصلة عن الجامعة، و ذلك بقرار يصدره بأجماع الدول الاعضاء المشار اليها. و بذلك يكون الميثاق قد انشأ اتحادا استقلاليا بين الدول العربية الاعضاء في الجامعة، بحيث تعمل الجامعة عن طريق مجلسها و لجانها على تحقيق الاهداف السالفة الذكر، دون مساس باستقلال و سيادة الدول الاعضاء.

### تقييم الاتحاد الاستقلالي أو التعاهدي<sup>١٨</sup>

يشترك الاتحاد الاستقلالي مع الاتحاد الشخصي في احتفاظ الدولة العضو في كليهما بشخصيتها الدولية و استقلالها التام في الداخل و الخارج، و ذلك على عكس الاتحاد الفعلي و الاتحاد المركزي كما سنرى. و اذا كان الاتحاد الشخصي يفترق عن الاتحاد التعاهدي في وحدة شخص رئيس الدولة كما رأينا، فإن الاتحاد التعاهدي أقوى من الاتحاد الشخصي، لانه يربط بين الدول الداخلة فيه بروابط قوية عن طريق المجلس أو الجمعية أو المؤتمر. ومع ذلك فان الاتحاد التعاهدي اتحاد ضعيف، لانه يبقى على الشخصية الدولية لكل دولة مع الدول الاعضاء، و على استقلالها التام في سياستها

---

<sup>١٨</sup> الدكتور عبدالغنى بسيونى عبدالله. الأنظمة السياسية، م. س. ذ. ص ١٠١



الخارجية و الداخلية، اللهم الا الجزء الضئيل المتفق على جعله من اختصاص الهيئة الاتحادية المشتركة.

كما أن لكل دولة الحق في الانفصال، وقت ما تشاء، و طبقا لما تمليه عليها مصالحها الخاصة و أخيرا، فإن المساواة المطلقة بين الدول الاعضاء في الاتحاد تعتبر مخالفة للواقع، حيث تختلف هذه الدول من حيث القوة و الضعف، طبقا لقدراتها العسكرية والاقتصادية وعدد سكانها و مساحتها الجغرافية، مما يجعل احداها في النهاية هي المسيطرة على شؤون الاتحاد، و لقد جعلت هذه الاسباب من الاتحاد التعاهدي اتحادا مؤقتا أو مرحليا اما ينتهي بالانضمام، أو تتمزق وشائجه، كما حدث بالنسبة للاتحاد الجرمانى، أو ان يتحول الى اتحاد مركزي طلبا للمزيد من الترابط و الاندماج بين الدول الاعضاء، مثلما حدث في حالي الاتحاد السويسري والاتحاد الأمريكى، او يبقى مجرد رابطة شكلية هشة كما حدث بالنسبة للجامعة العربية.

## ٢. الاتحاد الفعلي او الحقيقي

تفقد الدول الداخلة في الاتحاد الحقيقي union Readite شخصيتها الدولية - بخلاف الاتحاد الشخصي و تكون شخصية دولية جديدة، على ان تحتفظ كل دولة بدستورها وقوانينها، ونظامها الاداري في الداخل. ويرجع ذلك الى ان الاتحاد الفعلي لا يكفي بوحدة شخص رئيس الدولة كما هو الحال في الاتحاد الشخصي، و انما يقيم رباطا قويا بين الاعضاء عن طريق شخصية الاتحاد التي تعتبر الدولة الوحيدة على الصعيد الدولي، وتتولى الشؤون الخارجية، وادارة شؤونها الدولية والدبلوماسية، والدفاع، وقيادة العمليات العسكرية، ويترتب على اندماج الدول الاعضاء في الاتحاد، أن

توحد سياستها الخارجية، و كذلك التمثيل الدبلوماسي، وان يقيد الاعضاء بما يعقده الاتحاد من معاهدات واتفاقات دولية. وتشمل الحرب بين الاتحاد و دولة أجنبية جميع الاعضاء، كما ان الحرب التي تقوم بين الاعضاء تعتبر حربا أهلية لا حربا دولية. و من أمثلة الاتحاد الحقيقي، الاتحاد بين السويد والنرويج ابتداء من سنة ١٨١٥ تحت حكم ملك السويد الذي استمر حتى عام ١٩٠٥ عندما انفصلت الدولتان بمقتضى معاهدة استوكهولم. و كذلك الاتحاد الذي تم بين النمسا والمجر في فترة ما بين سنة ١٨٦٧ و سنة ١٩١٨، وانتهى بهزيمة النمسا والمجر في الحرب العالمية الاولى، وكذلك الجمهورية العربية بين مصر و سوريا ١٩٥٨-١٩٦١ التي احتفظت فيهما الدولتان بكل مظاهرهما الادارية و المالية عدا رئاسة الجمهورية والدفاع والتمثيل الدبلوماسي.

#### ٤. الاتحاد المركزي أو الفدرالي

راينا كيف أن الدولة الداخلة في الاتحاد التعاهدي تحتفظ بشخصيتها القانونية في الخارج و سيادتها على شعبها واقليمها في الداخل، ولا يجمعها مع بقية الاعضاء الا القدر من الاختصاصات الذي تنازلت عنه لتحقيق الهدف من الاتحاد. ومن أجل تقوية هذه الرابطة الضعيفة بين أعضاء الاتحاد التعاهدي، ولتحقيق المزيد من التضامن والاندماج ظهر شكل الاتحاد المركزي، الذي تتحول فيه الدول الاعضاء من دويلات الى ولايات، و تصبح الدولة الاتحادية المركزية هي الدولة الوحيدة المثلة للجميع.

فالالاتحاد المركزي Etat federal هو اتحاد يضم عدة دول تندمج جميعها في دولة اتحادية واحدة تنهض بجميع الاختصاصات الخارجية باسم

جميع الاعضاء و تتولى كذلك ادارة جانب من الشؤون الداخلية لدويلات الاتحاد أو ولاياته. وبذلك لا يعتبر الاتحاد المركزي بعد قيامه، اتحادا بين دول مستقلة، وانما هو دولة واحدة مركبة تضم عدة ولايات أي انه دولة عليا فوق الدول الداخلة في الاتحاد التي ذابت شخصيتها، في الشخصية الدولية دولة الاتحادي، وعلى هذا الاساس فان الدويلات الاعضاء في الدولة الاتحادية، لا تملك الحق في الانفصال كما هو شأن الدول الاعضاء في الاتحاد التعاهدي.

ولهذا، كان من الطبيعي أن تكون عناية القانون الدستوري كبيرة بدراسة الدولة الاتحادية اذ يستند هذا الاتحاد الى الدستور الاتحادي، وليس الى معاهدة دولية، كما هو الحال بالنسبة الى الاتحادات الاخرى، التي تحتفظ فيها الدول الاعضاء بشخصيتها الدولية الكاملة. وتخضع في علاقاتها فيما بينها لقواعد القانون الدولي العام.

واستكمالا لهذا البحث، يلزم توضيح الأمور التي تتعلق بالدولة الاتحادية المركزية كل من :<sup>١٩</sup>

١. كيفية نشأة الاتحاد المركزي و كيفية انتهائه.
٢. المظاهر الوحدوية للدول الاتحادية في المجال الخارجي.
٣. المظاهر الوحدوية للدول الاتحادية في المجال الداخلي.
٤. المظاهر الاستقلالية في المجال الداخلي.

---

<sup>١٩</sup>. الدكتور عبدالغني بسيوني عبدالله. الأنظمة السياسية، ن. م. س، ص ١٠٢.

٥. كيفية توزيع الاختصاصات بين الدولة الاتحادية و الدويلات المتحدة.

٦. امثلة الاتحاد المركزي.

أولا / كيفية نشأة الاتحاد المركزي و كيفية انتهائه :

يمكن ان ينشأ الاتحاد المركزي باحدى الطريقتين و هما :  
تفكك دولة موحدة بسيطة الى عدد من الدول مع رغبتها بالارتباط معها في شكل اتحاد مركزي، وذلك نتيجة لعوامل مختلفة منها تعدد الأمم أو القوميات في تلك الدولة، ومثل هذا، الاتحاد السوفيتي السابق و المكسيك والأرجنتين و البرازيل.

انضمام عدة دول مستقلة في شكل اتحاد مركزي، ومثال على ذلك، الاتحاد السويسري و الولايات المتحدة الأمريكية و المانيا ( قبل التقسيم )، ويعود قيام مثل هذه الاتحادات الى عوامل مختلفة منها الوحدة القومية القائمة على اساس وحدة اللغة و التاريخ، كما يمكن ان تكون وحدة النظر الخارجى وراء قيام مثل هذا الاتحاد، ولكن الاتحاد المركزي قد ينتهي باحدى هاتين الطريقتين وهما :

- اما ان تتحول الدولة المركزية الاتحادية الى دولة اتحادية أخرى غير الاتحاد المركزي كالاتحاد التعاهدي أوالحقيقي، أو ان يتحول الاتحاد المركزي الى دولة موحدة بسيطة.

- و اما ان تنفصل الدويلات المتحدة عن بعضها، وتتحول الدولة المتحدة الى بسيطة مستقلة و متميزة عن بعضها البعض الآخر، مثلما حصل في الاتحاد السوفيتي و يوغسلافيا السابق.



## ثانيا / المظاهر الوحدوية للدول الاتحادية في المجال الخارجي:

لا يوجد في الاتحاد المركزي سوى شخصية دولية واحدة، وهي التي تقرر السياسة الخارجية للدولة الاتحاد. ويترتب على وحدة الشخصية للدولة الاتحادية ما يلي:

- ان تكون للدولة المركزية وحدها حق الدخول في علاقات دولية مع غيرها من الدول.

وان تكون لها وحدها حق العضوية في المنظمات الدولية.

- كما يكون لها وحدها حق ابرام المعاهدات.

- وكذلك يكون لها وحدها حق تبادل التمثيل الدبلوماسي.

- ولها وحدها حق تقرير حالتي الحرب او السلم.

الا ان هذه القاعدة قد عرفت عدة استثناءات، فعلى سبيل المثال نرى ان دستور المانيا الاتحادية الصادر عام ١٩٤٩ قد اعترف للدويلات الداخلة في هذا الاتحاد بحق ابرام المعاهدات، وهذا ما أكدته ( م ٣٢ ف٢ ) من هذا الدستور قولها بأنه: يجوز للولايات في حدود اختصاصها التشريعي وبموافقة الحكومة الاتحادية ان تبرم المعاهدات مع الدول الأجنبية بالإضافة الى ذلك فانه يترتب على تمتع دولة الاتحاد المركزي بشخصية دولة دون غيرها من الدويلات مايلي :

ان الاتحاد المركزي يقيم جنسية مشتركة، لجميع مواطني الدويلات، فيتمتع هؤلاء جميعا بجنسية واحدة، هي جنسية الدولة الاتحادية، في نفس الوقت التمتع برعوية الدويلة التي ينتمى اليها دون ان يعتبر ذلك ازدواجا في الجنسية. وعلى هذا النحو يكون عنصر الشعب في دولة الاتحاد

هو مجموع سكان الدويلات جميعهم، فهم يتمتعون بجنسية واحدة هي جنسية دولة الاتحاد.

- كما يعتبر اقليم الاتحاد وحدة واحدة بحيث يشمل جميع اقاليم الدولة الداخلة في الاتحاد.

- وكذلك يرأس الدولة الاتحادية شخص واحد هو رئيس الدولة الاتحادية.

### ثالثاً / المظاهر الوحدوية في المجال الداخلي<sup>٢٠</sup> :

لا تقتصر مظاهر الوحدة في الاتحاد المركزي على المجال الخارجي، بل تتعداه ايضا الى المجال الداخلى في بعض الوجوه.

فالدول الاعضاء تفقد جانبا من سيادتها الداخلية لمصلحة دولة الاتحاد التي تمارسها على جميع اجزاء الاتحاد، و يترتب على هذا قيام مؤسسات اتحادية موحدة في المجال الداخلى للدولة الاتحادية منها :

- وجود دستور مركزي موحد.

- وجود هيئة تشريعية مركزية موحدة.

- وجود هيئة تنفيذية مركزية موحدة.

- وجود هيئة قضائية مركزية موحدة.

---

<sup>٢٠</sup> دكتور احسان حميد الغربى، الدكتور كطران زغير نعمة، الدكتور رعد ناجى الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري و النظام الدستوري في العراق، جامعة بغداد، وزارة التعليم العالي و البحث العلمى، كلية القانون، ١٩٩٠، ص ١٠٣

## أولا / وجود دستور مركزي موحد

يستند الاتحاد المركزي الى الدستور الاتحادي، حيث أنه يحدد اختصاصات كل من هيئات الحكومة المركزية، وهيئات حكومات الدويلات المتحدة، ومن المتفق عليه انه لايمكن تعديل هذا الدستور الا بالأجراءات الخاصة التي ينص عليها ذلك الدستور.

ومن المعروف ان الاقدام على تعديل الدستور الاتحادي، قد يتضمن مساسا باستقلال الدويلات، فيغير في كيائها، و ينقص من سيادتها، و بصفة عامة يهدف التعديل الى تغير الأوضاع في الدويلات، أو وضع معين في الدولة الاتحادية، مما يؤثر في مركز الدويلات المتحدة.

ولهذا يلزم لأجراء التعديل و تنفيذه موافقة أغلبية الدويلات عليه، فاذا كان الهدف من التعديل محاولة النيل من استقلالها والانتقاص من سيادتها، فانها تستطيع عندئذ ان تحبط هذه المحاولة، فلا توافق على اجراء التعديل، و مثل هذا ما اكدته ( م ٥ ) من الدستور الأمريكي<sup>١</sup>. و ما أخذ به كل من الدستور السويسري و الأسترالي أيضا.

## ثانيا / هيئة تشريعية مركزية موحدة :

القاعدة المستقرة ان الهيئة التشريعية الاتحادية تقوم من حيث التشكيل على نظام المجلسين. و قد روى انه يلزم تمثيل الاتحاد في المجلس النيابي على قاعدة الانتخاب بطريقة الدوائر الانتخابية، و بذلك يكون ممثلو الولاية الاكثر سكانا هم الاكثر عددا، كما روى نزولا على ضرورة حفظ

---

<sup>١</sup> - دكتور احسان حميد الغربي وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق . م. س. ذ. ص ١٠٥.

التوازن بين مصالح دولة الاتحاد و مصالح الدويلات الاعضاء على ان يتكون مجلس ثان، لتمثيل الدويلات على اساس المساواة فيما بينها بغض النظر عن مساحتها أو عدد سكانها، وهذا ما جاء في ( م ١ ف٢ ) من الدستور الأمريكي (... يتألف مجلس الشيوخ من شيوخين عن كل ولاية. و يكون لكل شيخ صوت واحد ) على انه يلاحظ ان قاعدة المساواة في تمثيل الدويلات بالنسبة للمجلس الاعلى غير مطلقة، فقد خرجت دساتير بعض الدول الاتحادية عن هذه القاعدة، فلا تمثل دويلاتها على قدم المساواة. وانما يكون تمثيلها على اساس كثافة سكانها، ومن ذلك دستور المانيا الاتحادية سنة ١٩٤٩ الذي جعل ممثلى دويلات يتراوح بين ثلاثة وخمسة تبعا لعدد سكان الدويلة، ( م ٥٠ ف٢ ) من دستور المانيا الاتحادية. و لكن مهما اختلف عدد ممثلى الدويلات المتحدة، فان لكل دويلة صوتا واحدا مهما قل أو زاد عدد ممثلى الدويلة و بذلك يكون امامنا تساو في التصويت بين الدويلات المتحدة في المجلس الاتحادي الاعلى، وهذا ما جاء في ( م ٥١ ف٢ ) من دستور المانيا الاتحادية (... ٢ يصوت ممثلو الولاية تصويتا جماعيا.. وعلى العكس من ذلك فان التصويت في المجلس الادنى للدولة الاتحادية لا يأخذ بمساواة التصويت للدويلات المتحدة، بل يكون التصويت بحسب عدد اعضاء الدويلات المتحدة، وليس ممثلا للدويلات المتحدة، و بذلك يزداد عدد مندوبى الدويلة المتحدة، بحسب عدد النفوس تلك الدويلة ( م ٢٨ ف٢ ) من دستور المانيا الاتحادية. ان من الواجبات المهمة للهيئة التشريعية الاتحادية اصدار التشريعات الواجبة الاتباع داخل كل أقاليم الاتحاد، و في مواجهة كل رعاياه، وهي تتصل غالبا بالامور الهامة التي تتعلق بالاتحاد، والتي حددها الدستور الاتحادى. ولذلك فان الدساتير الاتحادية تجعل الاختصاص

التشريعي من اختصاص المجلسين التشريعيين، ومن ثم لا يمكن سن اي قانون الا بموافقة كل من المجلسين عليه. وهذا أخذ به الدستور السويسري ودستور الولايات المتحدة الأمريكية، حيث جاء في ( ١٣ ف ٧ ) من الدستور الأمريكي بأن... كل مشروع قانون يجب ان يصادق عليه من قبل مجلس النواب و الشيوخ.

ولذلك تقتصر مهام برلمانات الدويلات المتحدة على وضع التشريعات الداخلية الخاصة، وفي حدودها فقط، مع مراعاة عدم تعارض هذه التشريعات مع التشريعات التي تقوم بوضعها البرلمانات الاتحادية.

### ثالثاً / هيئة تنفيذية مركزية موحدة<sup>٢٢</sup>

تتكون الهيئة التنفيذية في الدولة المتحدة اتحاداً مركزياً أو فيدرالياً من هيئة تنفيذية اتحادية تمثل دولة الاتحاد، كما يوجد في كل دولة من الدويلات الداخلة في الاتحاد جهازها التنفيذي الخاص بها. و لكن تكوين الهيئة التنفيذية الاتحادية يختلف بحسب ما اذا كانت الدولة تقوم على النظام الرئاسي أو نظام حكومة الجمعية أو النظام البرلماني، ففي الولايات المتحدة الأمريكية، وهي تأخذ بالنظام الرئاسي، حيث تودع السلطة التنفيذية بيد رئيس الجمهورية، حيث يتم انتخابه من قبل الشعب، وينفرد رئيس الدولة بسلطة تعيين الوزراء وعزلهم، وهو وحده له حق مساءلتهم.

---

<sup>٢٢</sup> دكتور احسان حميد الغربي وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، م.س، ص ١٠٧.



اما في سويسرا، و هي التي تأخذ بنظام حكومة الجمعية، فتتكون فيها الهيئة من أعضاء المجلس الاتحادي، و تقوم الجمعية الاتحادية بانتخابهم لمدة أربع سنوات، ورئيس المجلس الاتحادي رئيس الاتحاد، ويكون له نائب ويتم انتخابه بصورة دورية ولمدة عام واحد، بواسطة الجمعية الاتحادية من بين أعضاء المجلس.

اما في ألمانيا الاتحادية و التي تأخذ بالنظام البرلماني، فتتكون الهيئة التنفيذية من المستشار و الوزارة الاتحادية، حيث يشترك كلاهما في ممارسة مهام الهيئة التنفيذية. وتختص الهيئة التنفيذية الاتحادية عادة بتنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان الاتحادي في جميع دويلات الاتحاد، و كذلك تقوم باصدار القرارات الاتحادية في الدولة كلها. و تختلف الدول الاتحادية في الأساليب التي يتم بها تنفيذ القوانين و القرارات الاتحادية داخل حدود الولايات، اذ تتنوع هذه الأساليب الى ثلاثة : الإدارة غير المباشرة، و الإدارة المباشرة، و أخيرا الإدارة المختلطة.<sup>٢٢</sup>

يعتمد أسلوب الإدارة غير المباشرة على الإدارات المختلفة للولايات لتنفيذ القوانين الاتحادية، لأن الحكومة المركزية لم تنشئ إدارات محلية خاصة بها في الولايات لتأمين تنفيذ هذه القوانين، وهذا هو الأسلوب الذي أتبعه الدستور الألماني الصادر سنة ١٨٧١، و كذلك دستور سنة ١٩١٩. و يحقق هذا الأسلوب ميزة الاقتصاد في النفقات التي كانت ستنفق على إنشاء الإدارات الاتحادية في الولايات. كما يحقق الانسجام بين الإدارة الاتحادية وإدارات

---

<sup>٢٢</sup> الدكتور عبدالغنى بسيونى عبدالله. الأنظمة السياسية. م. س. ذ. ص ١١٥

الولايات، و لكنه يؤدي - في بعض الاحيان - الى التأخير في تطبيق القرارات الاتحادية نتيجة لتلك الموظفين المحليين في التنفيذ.

أما أسلوب الإدارة المباشرة فإنه يتلاني عيب التأخير أو القصور في تنفيذ القوانين الاتحادية، و ذلك لان الإدارة الاتحادية يكون لها إدارات في مختلف الولايات، تتبعها و تأتمر بأوامرها دون ان تخضع لإدارات الولايات. و لكن نظرا الى ما يحتاجه أسلوب الإدارة المباشرة، من نفقات كبيرة، فإنه لا يطبق الا في الدول الغنية كالولايات المتحدة الأمريكية. و ينتقد هذا الأسلوب بأنه يؤدي الى تعقيد شديد في الجهاز الإداري، و الى وقوع تنافر بين الإدارة الاتحادية والولايات. و يقوم أسلوب الإدارة المختلطة على اساس انشاء بعض الإدارات الاتحادية في الولايات، لكي يقوم موظفو الدولة الاتحادية بتنفيذ بعض القوانين، على ان تتولى الولايات الاعضاء في الاتحاد مهمة تنفيذ القوانين الاخرى، وهذا هو الأسلوب الذي طبق في النمسا ( دستور سنة ١٩٢٢ ) و في سويسرا .

#### رابعاً / السلطة القضائية الاتحادية<sup>٢٤</sup>

تتولاها محكمة عليا اتحادية، قد يعاونها بعض المحاكم الاتحادية التي تتوزع في أنحاء الدولة الاتحادية. وتتلخص مهمة المحكمة العليا الاتحادية في الفصل في المنازعات التي تهم الدولة بصفة عامة، وفيما يثار بين الدولة الاتحادية و الولايات من خصومات، وكذلك الفصل في دستورية القوانين المطعون فيها أمامها. ويعتبر وجود محكمة دستورية Cour constitutionnelle أمراً ضرورياً في الدولة الاتحادية لمراقبة دستورية

---

<sup>٢٤</sup> الدكتور عبدالغنى بسيونى عبدالله. الأنظمة السياسية، م. س. ذ. ص ١١٧

القوانين الاتحادية و القوانين التي تصدرها الولايات. والمفروض ان تتشكل هذه المحكمة من قضاة يتصفون بالحياد ويعينون بطريقة تضمن لهم استقلالهم، وعدم خضوعهم لاية سلطة سياسية.

وتوجد محكمة دستورية اتحادية في المانيا الغربية بمقتضى دستور سنة ١٩٤٩، وتتخذ من مدينة karlsruhe مقرا لها، من دون العاصمة الاتحادية للبلاد. كمؤشر على استقلالها في مواجهة السلطات السياسية. و يتم انتخاب هذه المحكمة لمدة ثماني سنوات بطريقة معقدة، عن طريق البرلمان الاتحادي حيث ينتخب المجلس الأعلى نصفهم، ويتولى المجلس الأدنى انتخاب النصف الآخر.

### الفرق بين الفدرالية والكونفدرالية<sup>٢٥</sup>

ان الاتحاد الكونفدرالى يختلف عن الاتحاد الفدرالى في جوانب عديدة منها:

١. بما ان الاتحاد الكونفدرالى ينشأ بموجب معاهدة فهو يعتبر تنظيما دوليا، يقع ضمن نطاق القانون الدولى العام، بينما ينشأ الاتحاد الفدرالى بموجب الدستور، الامر الذى يترتب عليه اعتباره تنظيما داخليا يدخل ضمن نطاق القانون العام الداخلى.

٢. ان الهيئة العليا في الاتحاد الكونفدرالى، والتي تدعى بالجمعية أو المؤتمر أو الكونجرس و هي أشبه ماتكون بالمؤتمرات الدبلوماسية التي تتكون من اعضاء يكونون مندوبين لدولهم فهم يتكلمون نيابة عنها

---

<sup>٢٥</sup> الدكتور محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق. الطبعة الأولى، ٢٠٠٠، ص٢١٨، مطبعة وزارة التربية، أربيل، مؤسسة موكريانى للطباعة و النشر.

ويتخذون القرارات باسمها، ويعملون على هدى تعليماتها ولذلك فلا يمكن اعتبارها دولة فوق الدول الاعضاء وان ارادة الاتحاد الكونفدرالي لا تتكون بأية حالة من ارادة هيئات الاتحاد، وانما تتكون من مجموع ارادات الدول الاعضاء فيه، على عكس الحال في الاتحاد الفدرالي الذي يؤدي الى نشوء دولة مركزية فوق الدول الاعضاء هي دولة الاتحاد، وتكون الحكومة الفدرالية وليس حكومات الدول الاعضاء هي المعبرة عن ارادة الاتحاد.

٣. تبقى الدول المشتركة في الاتحاد الكونفدرالي محتفظة بسيادتها الخارجية والداخلية، لان هذا الاتحاد لا يفقدها هذه السيادة على عكس الحال في الاتحاد الفدرالي الذي تتنازل فيه الدول الاعضاء في سيادتها على الصعيد الخارجى للحكومة الجديدة وهي حكومة الاتحاد. و يقتصر الاتحاد الكونفدرالي في هذا المجال على مجرد انشاء هيئة مشتركة للدول المتعاهدة تناط بها اختصاصات معينة، وان هذه الهيئة وبالرغم من ممارستها لاختصاصاتها دون الحاجة الى الموافقة الاجماعية للدول المتعاهدة، في كل عمل من أعمالها الا انها ليست دولة فوق الدول الاعضاء، وبالتالي فهي لا تملك السيادة.

٤. يجمع فقهاء المدرسة الكلاسيكية على كون فكرة الشخصية المعنوية ( القانونية ) تشكل ركيزه اساسية للدولة الفدرالية شأنها في ذلك شأن الدولة الموحدة، بينما يرى غالبية فقهاء هذه المدرسة أمثال لابند Laband و جيلينيك Jellinek و كاره دى مالبرغ Carre de Malberg و بوريل Borel، بان الكونفدرالية لا تحوز على الشخصية المعنوية، لأنها ليست دولة اذ يقول لابند Laband ( ان كونفدرالية الدول

هي علاقة قانونية بين دول ليست شخص قانون، الدولة هي خلاف ذلك، وحدة منظمة، أي شخص قانون، و ليست علاقة قانونية ).

٥. اجمعت نصوص المعاهدات التي تنشأ بموجبها الاتحادات الكونفدرالية المختلفة على وجوب توفر اجماع الدول الاعضاء، فيما يتعلق بتعديل الميثاق، أو عند انضمام عضو جديد الى الاتحاد، لأن الدول الاعضاء في هذا الاتحاد هي دول ذات سيادة الامر الذي يترتب عليه عدم التزامها الا بما وافقت عليه في وثيقة الاتحاد، وعدم جواز فرض أي امر عليها لم ترتضيه مسبقا، وعليه فإن أي تعديل في وثيقة الاتحاد لابد، وان يحظى بموافقة جديدة وجماعية من الدول الاعضاء، و في هذا يختلف عن الاتحاد الفدرالي كون الاخير لا يشترط اجماع لتعديل وثيقة الاتحاد ( الدستور الفدرالي )، بل أنه يتطلب في أقصى الاحوال موافقة ثلاثة أرباع الدول الاعضاء،<sup>٢٦</sup>

٦. ليس لهيئات الاتحاد الكونفدرالي سلطان مباشر على اقاليم الدول الاعضاء، أو على أفراد تلك الدول و يعتبر هذا من النتائج المترتبة على احتفاظ الدول المتعاهدة بسيادتها، ولذلك فقد استقر الفقه على عدم قدرة الهيئات الاتحادية من سن قوانين تكون لها القوة الالزامية المقررة لتشريعات الدولة في نطاق اقليمها مباشرة و انما يكون ذلك بتوجيه قرارات التعاهد الى الدول الاعضاء ثم تقوم الأخيرة بأصدارها في صورة تشريعات صادرة عنها، وهكذا فانها تكتسب صيغة التشريع الداخلي وليس الاتحادي. بعبارة اخرى فإن تشريعات الاتحاد لا تكتسب الصفة الشرعية الا

---

<sup>٢٦</sup> الدكتور محمد عمر مولود. الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، ن. س، ص ٣٢١



بعد توسط دولة العضو، وعليه فإن من الخصائص المميزة للتعاهد خاصية التوسط، فسلطة الاتحاد لا تلزم الافراد مباشرة ولا تتصل بهم الا عن طريق حكوماتهم. هذا بخلاف الحال في الاتحاد الفدرالي الذي يكون لحكومة الاتحاد فيه السلطان المباشر ليس فقط على الدول الاعضاء بل على المواطنين في تلك الدول أيضا، والذين يجب عليهم ان ينصاعوا، ويلتزموا بقوانين وانظمة وتعليمات كل من حكومة الاتحاد، وحكومات الدول الاعضاء كل في النطاق الذي تم تحديده بموجب الدستور الاتحادي.

٧. لا توجد ضمن هيئات الاتحاد الكونفدرالي محكمة عليا، للفصل في المنازعات التي قد تحصل بين الدول الاعضاء، وذلك على خلاف الاتحاد الفدرالي الذي تقام في ظله عادة محكمة دستورية عليا للفصل في الخلافات التي قد تقع بين حكومة الاتحاد وحكومة الدول الاعضاء أو بين الاخيرة ذاتها، ولكن هذا لا يعنى عدم وجود أية وسيلة لحل نزاعات الدول الاعضاء في الاتحاد الكونفدرالي، بل ان هيئاته تختص بحل منازعات الدول الاعضاء بطريقة سلمية، بموجب نصوص الاتحاد التي تحظر على تلك الدول اللجوء الى القوة، لحل نزاعاتها بل تلزمها باللجوء الى الهيئة المركزية للتعاهد، وهي الجمعية أو المؤتمر أو كونجرس، لحل النزاع عن طريق التحكيم أو الاستعانة بقضاء الدول الاعضاء للحكم في النزاع.

٨. الابطال و الانفصال : بما ان كل الدول الاعضاء تحتفظ بسيادتها، فإنه يترتب على ذلك حق كل دولة منها في رفض الالتزام، بأي عمل أو قرار أو اجراء من جانب السلطات الكونفدرالية، اذا ما وجدت الدولة ذات العلاقة بأن ذلك خارج عن احكام وثيقة الاتحاد كما يترتب عليه أيضا حقها في الانفصال، عن الاتحاد اذا رأت في بقائها و استمرار عضويتها ما

يخل بسيادتها و حقوقها الاقليمية. هذا بخلاف الاتحاد الفدرالي الذي لا يقر عدا عن الدستور السوفيتي السابق - للدول الاعضاء بأي اجراء من اجراءات الابطال و الانفصال على اساس تعارض ذلك مع سيادة الدولة الاتحادية.

٩. تتعدد الجنسيات بتعدد الدول المتعاهدة كونفدراليا، و ان مواطني اية دولة من الدول الاعضاء يعتبرون أجنب في الدول الاخرى، لأنه من المعلوم أن الاتحاد الكونفدرالي لا يؤدي الى قيام حكومة مشتركة فوق الدول الاعضاء، وبالتالي فلا يؤدي الى تكوين شعب واحد، بل يتكون من شعوب الدول المتعاهدة، و ان النتيجة المنطقية المترتبة على ذلك، هي اعتبار مواطني أية دولة أعضاء أجنب في الدولة الاخرى، لأن العلاقات القائمة بين هذه الدول هي علاقات دولية و محكومة بالتالي، باحكام القانون الدولي العام كما تتعدد الجنسيات بتعدد الدول المتعاهدة كونفدراليا ولا وجود لجنسية واحدة مشتركة في هذا الشكل من التنظيم الاتحادي الدولي، وفي هذا يختلف جوهريا عن الاتحاد الفدرالي الذي يمنحهم كما رأينا سابقا جنسية واحدة هي جنسية الدولة الاتحادية، وان اختلفت توطناتهم.

١٠. بما ان الدول الاعضاء في الاتحاد الكونفدرالي تبقى محتفظة بسيادتها و صيغتها الدولية فان الحرب التي تقع بينها تعد حربا دولية و ما يترتب على ذلك من النتائج القانونية المتعلقة بحقوق الدول المتحاربة و واجباتها وفق المواثيق و الاعراف الدولية، في حين ان الحرب التي تقع بين الدول الاعضاء في الاتحاد الفدرالي تعد حربا أهلية civil war.

## مقومات النظام الاتحاد الفدرالي<sup>٢٧</sup> :

١. الوحدة والشرابة في الوطن ( وحدة الدولة الفدرالية ).
٢. وحدة الشعب في الدولة ضمن حقوق متساوية يحددها الدستور.
٣. وحدة اقليم الدولة.
٤. وحدة علم الدولة الاتحادية، الى جانب العلم الخاص بكل ولاية أو اقليم.
٥. وحدة العملة النقدية و تكون بيد السلطة الاتحادية العليا، و ايضا وحدة الموازنة العامة و الثروات.
٦. وحدة المؤسسات العسكرية، وتكون بيد السلطة الاتحادية العليا.
٧. وحدة القوانين والقضاء، وتكون بيد السلطة الاتحادية العليا، ولا يمنع من ان تكون للحكومات المحلية في الاقاليم، الحاكم و المؤسسات القضائية الخاصة بها بموجب الدستور.
٨. وحدة التمثيل الخارجي و السفارات و تكون بيد السلطة الاتحادية العليا، و كذا ابرام المعاهدات الدولية و شن الحرب و ابرام الصلح.
٩. وتكون باقى الامور الادارية للاقليم متروكة لشؤون الاقليم والحكومة الفدرالية المحلية<sup>٢٨</sup>.

---

<sup>٢٧</sup> الدكتور محمد عمر مولود. الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق. م. س، ص ٣٢٤.

<sup>٢٨</sup> على الشمري. الفدرالية.. ونظام الاتحاد الفدرالي م. س. ذ / مجلة النبا عدد ٥٩

\* من المعروف ان هذا الحق كان شكليا في الاتحاد السوفيتي بشكل تام و لم تستطيع ايا من الجمهوريات التمتع بهذا الحق طواعية و الدليل على ذلك هي حالات الانفصال بالجملة لهذه الجمهوريات بعد انهيار الاتحاد السوفيتي بل ان جمهورية الشيشان عوقبت بالالغاء في زمن ستالين بسبب تجرؤها للمطالبة بهذا الحق.



## الفصل الأول

# تجربة الفدرالية السويسرية



## تاريخ الفدرالية السويسرية :

اتحدت مناطق شفوز (schwyz) ، اوبفالدين (Obwalden)، وأوري (Uri) عام ١٢٩١، وشكلت بذلك ما يعرف اليوم بسويسرا، وحصلت البلاد على استقلالها عن الامبراطورية الرومانية المقدسة عام ١٤٩٩. وسويسرا تتبع سياسة محايدة يعود تاريخها الى عام ١٥١٥، بعد هزيمتها أمام فرنسا في معركة مارينيانو. وقد اعلنت سويسرا عام ١٨٤٨ دولة اتحادية، وحافظت الدولة السويسرية على حيادها في الحربين العالميتين الاولى والثانية واصبحت جنيف عام ١٩١٩ مقر عصبة الأمم المتحدة، وصدرت عام ١٩٤٩ معاهدة جنيف الدولية لحماية المدنيين اثناء الحروب.

وفي ١٩٦٠ أصبحت عضوا في منظمة التجارة الحرة الاوروبية (I:fta) ، وفي ١٩٦٢ أصبحت عضوا في المجلس الاوروبي.

وفي سنة ١٩٩٢ رفض السويسريون الانضمام الى الاتحاد الاوروبي في استفتاء عام. العاصمة هي مدينة برن، واكبر مدينة في سويسرا هي زيورخ ، وتبلغ مساحتها ٤١,٢٨٤ كم<sup>٢</sup>، أما عدد سكانها فهو ٧,٢٩٠ مليون نسمة، في سنة ٢٠٠٣، والناتج القومي الاجمالي يبلغ حوالي ٢٦٣,٧ مليار دولار أمريكي سنة ٢٠٠٥، والناتج القومي للفرد، ٢٦١٧٠ دولار أمريكي سنة ٢٠٠٥. وهي تقع في جنوب أوروبا الوسطى تحدها ألمانيا في الشمال، و إيطاليا من الجنوب، والنمسا في الشرق وفرنسا من الغرب. أما مكونات الشعب السويسري من حيث الديانة، فهي : ٤٢٪ كاثوليك ٢٥٪ بروتستانت ١١٪ لاتدين بعقيدة معينة ٣، ٤٪ الاسلام. ومن حيث اللغات، فإن اللغات الرسمية هي اربعة: الألمانية، الفرنسية، الإيطالية، وريتو رومانشية (Rätoromanisch). ومن حيث القوميات، تتكون من أربعة قوميات

اضافة الى الاجئين من العرب، والاتراك، والافريقيين والاسيويين وهم  
٦٣,٧٪ الالمانية، ٢٠,٤٪ الفرنسية، ٦,٥٪ الايطالية، ١٪ ريتو رومانشية<sup>٢٩</sup>.

## المبحث الأول نشأة الفدرالية السويسرية

يرجع ظهور الكونفدرالية السويسرية الى القرن الثالث عشر الميلادي،  
ففي سنة ١٢٩١ ابرمت ثلاث مقاطعات ميثاقا، سبق الاشارة اليه كانت  
غايته تأمين الدفاع المشترك من هجمات آل هابسبرك (Hapsburg) ولم  
يكن هذا الاتحاد غير الرسمي كونفدراليا او فدراليا، بل كان عبارة عن  
تحالف ذي طبيعة عسكرية دفاعية بحتة، وانضمت، فيما بعد عشر  
مقاطعات اليه فاصبح يؤلف تحالفا لثلاث عشرة مقاطعة، وجميعها المانية  
الاصل ماعدا سولور(solcure) وجزءا من فرايبورغ (Freiburg)، وهي  
ناطقة بالفرنسية، علما بان هذه المقاطعات كانت تخضع سابقا لسيادة  
الامبراطورية الجرمانية، ولكن بموجب معاهدة  
وستفاليا(Westphalic) فقد تم الاقرار لها بالاستقلال التام، وكان  
التحالف الذي يربط هذه المقاطعات ضعيفا الى درجة كبيرة، اذ كان يقوم  
على ادارته مؤتمر دبلوماسي، يدعى بوندستاج (Bundstag) و يجتمع  
هذا المؤتمر مرة واحدة في السنة ، حيث يمثل المقاطعات عدد متساو من  
المندوبين و يجب ان تحصل الموافقة الاجماعية على قراراته.

---

<sup>٢٩</sup> dtv. Jahrbuch 2005 DER SPIEGEL Hamburg u. München 2005 S.486 f

ويتميز هذا العهد بسيطرة العنصر الجرمانى و قوة نفوذ الكنيسة .  
وكان النظام الاقتصادى لتلك المقاطعات يقوم على اساس النقابات المهنية و  
قطاعاتها.

وعلى الرغم من ان الالمانية كانت اللغة الرسمية في الكونفدرالية القديمة  
الا أن الفرنسية كانت لغة المجتمع الاكثر تقدما، وكان تأثير الفرنسية  
ملحوظا في كل مجالات الاقتصاد والسياسة وكذلك فان فرنسا لوحدها تمثل  
بسفير في برن، بينما يجرى تمثيلها في بقية الدول بمبعوثين سياسيين  
مطلقى الصلاحية.

وفي عام ١٧٩٨ اجتاحت الجيوش الفرنسية اراضي سويسرا، وتحت رعاية  
فرنسا، فقد اقيم ماسمي بجمهورية هاليفاتك (Halifatic)، وكان النظام  
الذي ادخل من قبل الفرنسيين مركزيا وقويا ولم يكن مألوفاً أو متعارفا  
عليه في التاريخ السويسري، حيث تم تبني نظام ادارى موحد لكل البلاد  
تحت الاشراف المباشر للفرنسيين، كما تم توحيد التشريع<sup>٢٠</sup>.

وبعد سقوط حكومة المديرين في فرنسا انسحبت الجيوش الفرنسية، من  
سويسرا عام ١٨٠٢ ولكن البلاد التي تخلصت لتوها من مشكلة كبيرة،  
واجهت، وعلى الفور، خطرا اكبر الا وهو الحرب الاهلية، بين مؤيدي  
الفدرالية و معارضيها، وعند ذاك عاد الفرنسيون لاعادة النظام كما دعت  
فرنسا ممثلي كلا الطرفين الى باريس لصياغة دستور جديد، وفعلا فقد  
صدر هذا الدستور الذي دعي بعمل التوسط (Act of meditation)،  
وكان لنابليون تأثير كبير في صدوره. وقد حافظ هذا الدستور الاتحادى

---

<sup>٢٠</sup> الدكتور محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، م. س. ذ. ص ٢٣٠.

الذي دخل حيز التنفيذ عام ١٨٠٢، على كيان كل مقاطعة و اكتسبت سويسرا مزيدا من ملامح ومظاهر الفدرالية حيث أودعت الشؤون الخارجية وسلطات الحرب والسلام الى المجلس التشريعي (Diét) كما نظمت التجارة ما بين المقاطعات. واصدرت كل مقاطعة دستورا خاصا بها الى جانب الدستور الاتحادي. غير ان أفول نجم نابليون ونهاية احتلاله لتلك البلاد، كان ايذانا بنهاية هذا الدستور.

وتم في مؤتمر فينا اقتراح دستور سويسرا وكان هذا الدستور عبارة عن تسوية، أو حلا وسطا بين الاتحاد الهش، وغير المحكم للكونفدرالية القديمة، وبين مدعي ومناصري المركزية من بعض المقاطعات. وفي مؤتمر باريس المنعقد في العشرين من تشرين الثاني عام ١٨١٥ أقرت الدول الكبرى حياد سويسرا وفرضت عليها الميثاق الاتحادي. ووفقا لهذا الدستور أيضا، فإن الجهاز الاعلى كان المجلس (Diét) المكون من السفراء الموجهين، والذي تملك فيه كل مقاطعة صوتا واحدا، بغض النظر عن عدد السكان و احتفظ المجلس Diét بصيغته الدبلوماسية، وكان من اختصاصه اعلان الحرب، وعقد الصلح، وتسمية السفراء، وتعبئة الجيوش وتعيين القادة بينما احتفظت كل مقاطعة بسيادتها الداخلية، ولكن هذا المجلس كان ضعيفا و ضعفه كان يكمن في عدم قدرته على فرض قراراته، وانه انكر على نفسه بوضوح عام ١٨٣٠ اية سلطة بالتدخل مدعيا، بأن المقاطعات ذات سيادة. الا ان رياح التغيير التي هبت على أوروبا بظهور الثورة الصناعية لم تستثن سويسرا من تأثيراتها، حيث تطورت الصناعات السويسرية مما دعا الى بروز الحاجة الى الأسواق وضرورة توسيعها و إلغاء الحواجز الكمركية بين المقاطعات، والحاجة الى نظام اقتصادي ومالي موحد، وبايحاء

من الثورة الفرنسية ١٨٣٠ فإن سويسرا حاولت تعديل نصوص دستورها، وذلك عام ١٨٣٢، إلا أن هذه التعديلات رفضت، وتم في نفس العام تشكيل كونفدرالية، منفصلة، أو ما يسمى بالسوندربوند الاول (First Sonderbond) غير أن هذه المحاولة قد أحبطت عن طريق القوة، وكان النزاع قد أشتد بين المقاطعات الكاثوليكية والبروتستانتية ففي عام ١٨٤٥ تمت اقامة سوندربوند بيوامينيز، أي الكونفدرالية المنفصلة، من قبل سبع مقاطعات كاثوليكية، والتي ناهضت اتجاه تركيز السلطة في الكونفدرالية، غير أن مجلس (Diët) قرر حل السوندربوند المذكور عام ١٨٤٧ ووضع على نفسه مسؤولية فرض هذا القرار بالقوة العسكرية، وقد جهز جيشا قوامه مائة الف جندي ضد تسعة وسبعين ألفا للسوندربوند، وفي حرب استمرت لمدة تسعة عشر يوما فيما يسمى بحرب السوندربوند تمكنت القوات الفدرالية من سحق الثورة.

ونتيجة لتلك الأحداث، وبسبب الحاجة الى المزيد من التنظيم، فقد عقد مؤتمر وطني في سويسرا ونجح هذا المؤتمر في وضع الدستور الفدرالي في ١٢ أيلول ١٨٤٨. وهكذا فقد تطورت الفدرالية السويسرية عبر العصور، لتصبح اليوم واحدة من اعظم الفدراليات الناجحة و الباقية التي شاهدها العالم و كما تقول (Ursula k.Hilcks)، فإنها من الافضل ان تدعي الطراز أو النموذج الاصلي للنجاح الفدرالي<sup>٣١</sup>.

---

<sup>٣١</sup> الدكتور محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، م ، س ، ذ، ص ٢٣٢.



## نظام حكومة الجمعية في سويسرا :

تعتبر حكومة الجمعية نظاما متميزا للحكم، وهو يختلف عن النظامين الرئاسي والبرلماني الجاري تطبيقها في البلدان الديمقراطية، على انه يقوم على فكرة، فحواها ان السلطتين التشريعية والتنفيذية ليستا متكافئتين ومتساويتين، سواء كان ذلك من وجهة نظر القانون أم على صعيد الواقع العملي، بل على العكس من ذلك، فان البرلمان أم الجمعية النيابية (السلطة النيابية ) وانطلاقا من كونها الهيئة المنتخبة، من قبل الشعب، يجب ان تسود ويكون لها الرأي الفصل والحاسم في تسير شؤون الحكم في البلاد. يقول الدكتور محمد كامل ليلة في هذا الصدد (( فهذا النوع من الحكومات مبني على فكرة مؤداها ان البرلمان والسلطة التنفيذية ليستا على قدم المساواة سواء من ناحية القانون أو من ناحية الواقع. فالبرلمان يجب ان يحتل مكان الصدارة في الدولة، لان سيادة الشعب وحده لا تقبل التجزئة، و من ثم فلا يمكن أن يمارس هذه السيادة بجميع عناصرها، وبمختلف مظاهرها الا البرلمان الممثل الحقيقي للشعب، والمعبر عن ارادته و المنفذ لمشئته، والعامل لتحقيق مصالحه))<sup>٢٢</sup>

اما السلطة التنفيذية في هذا النظام، فلا تتجاوز كونها هيئة، يجرى اختيارها وتحديد اختصاصاتها و صلاحياتها، من قبل البرلمان أو الجمعية النيابية، الأمر الذي يؤمن سيطرة السلطة التشريعية المطلقة وخضوع الهيئة التنفيذية لها، بحيث دفع البعض الى اعتبار هذه الهيئة بمثابة لجنة، يشكلها البرلمان، لتقوم بتنفيذ سياساته، مع وجوب خضوعها لأوامره و

---

<sup>٢٢</sup> الدكتور محمد كامل ليلة، النظم السياسية - الدولة و الحكومة، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٦٩، ص ٤٣٥.

تعليماته. ومهما اختلفت الدساتير التي تأخذ بنظام حكومة الجمعية في التفصيلات، وفي بعض الجوانب و ملامح الا انها لا تختلف في الجوهر الذي يتمثل في امساك البرلمان بزمام المبادرة، وهيمنته على ذمة الحكم في البلاد، ويمكن ان نحدد اهم ملامح حكومة الجمعية في الجوانب الرئيسية التالية<sup>٣٣</sup> :

١. سيطرة السلطة التشريعية ( البرلمان أو الجمعية النيابية ) على مقاليد الحكم.

٢. قيام البرلمان أو الجمعية النيابية بايداع السلطة التنفيذية الى عدة أفراد، يمارسون الحكم تحت اشرافه و توجيهاته، ويختارون من بينهم احدهم، ليكون رئيسا للجمهورية أو رئيسا للوزراء.

٣. تبعية السلطة التنفيذية للبرلمان، أو الجمعية النيابية، ويترتب على ذلك مايلي :

أ. يكون اعضاء السلطة التنفيذية مسؤولين سياسيا، أمام البرلمان أو الجمعية النيابية التي تستطيع عزلهم، اذا ثبت اساءتهم في استعمال سلطاتهم، غير انه بامكان الجمعية الفدرالية سحب الثقة من المجلس الفدرالي، لحمله على الاستقالة، لأن سويسرا لا تأخذ بنظام الكابينة البرلمانية.

ب. لا تملك السلطة التنفيذية بالمقابل أية وسيلة ضغط على السلطة التشريعية، كالاعتراض على مشروعات القوانين، أو حل البرلمان، كما يجرى عليه العمل في النظامين الرئاسي والديمقراطي.

---

<sup>٣٣</sup> الدكتور محمد كامل ليلة، النظم السياسية - الدولة والحكومة، م، س، ص ٤٣٦.

وهكذا فإنه يتجلى مما تقدم وبصورة واضحة، سيطرة البرلمان دون سواه على السلطة في البلاد التي تأخذ بهذا النظام نجد بأن المادة (٧١) من الدستور الفدرالي السويسري تنص على مايلي: (( من دون اضرار بحقوق الأفراد والكانتونات م ٨٩، ١٢١ ان السلطة العليا في الاتحاد تمارس من قبل الجمعية الفدرالية التي تتكون من قسمين، وهما المجلس الوطني national council و مجلس الدول council of states)).

### تقسيم السلطات بين الحكومة و الكانتونات<sup>٢٤</sup>

من الجدير بالذكر ان الدستور الفدرالي السويسري لعام (١٨٤٨) قد استوحى الكثير من نصوصه من الدستور الأمريكي و لذلك فقد نص على اختصاصات الاتحاد بصورة محددة و حصرية بينما منح الاختصاصات المتبقية Residual power للدول الاعضاء (الكانتونات). كما ابقى هذا الدستور على صفة الدول الكانتونات التي استمرت على ممارسة صلاحيات واسعة، وتمتعت باستقلال ذاتي كبير، في الاختصاصات التشريعية و التنفيذية و القضائية، وان اختصاص دولة الاتحاد كان محصورا بصورة ضيقة في المواد التي نص عليها الدستور و تتلخص في اعلان الحرب وعقد الصلح والتمثيل الخارجى وعقد المعاهدات، وكذلك في الشؤون الاقتصادية التي تتطلب تنظيما موحدا كشؤون العملة و الجمارك والبريد والأوزان والمقاييس والرقابة العامة. غير ان التطورات اللاحقة التي كانت تجري في القارة الأوروبية، والتي شهدت وحدات سياسية كبيرة و قوية كالأمبراطورية

---

<sup>٢٤</sup> الدكتور محمد عمر مولود. الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، م.س.د، ص ٤٣٧

الألمانية والمملكة الإيطالية، وامبراطورية النمسا والمجر، دفعت بسويسرا الى التفكير في المزيد من التوحيد و المركزية فاصدرت دستورها الجديد العام ١٨٧٤ الذي وعلى الرغم من سيره على الخط الفدرالي العام لسلفه، الا أنه أنطوى على الكثير من النصوص لصالح الاتحاد، على حساب استقلال و سلطات الدول الاعضاء ( الكانتونات ) كإلغاء الحواجز التي كانت تعيق حرية تنقل الأفراد بين الكانتونات، وفسح المجال للسلطة التشريعية (الجمعية الفدرالية ) في توحيد عدد من القوانين الهامة، وخاصة في ميدان الاقتصاد والعمل، وأقر لسلطات الاتحاد بإمكانية التدخل لحماية الانتاج الوطني، والتبادل التجاري في الداخل والخارج والمحافظة على الثروات الطبيعية.

وسنتطرق أولا الى أهم اختصاصات الاتحاد، أما اختصاصات الكانتونات، فسيتم الكلام عنها، بعد الانتهاء من التطرق الى المؤسسات الفدرالية.

## المبحث الثاني :

### النظام الفدرالي في سويسرا

#### ١. اختصاصات الاتحاد<sup>٢٥</sup> :

يمكن القول بأن اهم اختصاصات الاتحاد تنحصر في المجالات الآتية :

أ. الاختصاصات الخارجية :

وتتلخص فيما يلي :

#### • سلطة اعلان الحرب وعقد الصلح :

ليس من المخالفة القول بأن هذه السلطة تمثل في الانظمة الفدرالية بوجه عام اهم اختصاصات الاتحاد، وان هذا ينسجم مع سيادة دولة الاتحاد على الصعيد الخارجي وضرورة تعاملها مع الدول الاخرى، على اساس كونها دولة واحدة على الصعيد المذكور. وفي هذا الاطار نجد بأن الدستور الفدرالي السويسري اعتبر الجمعية الفدرالية السلطة الوحيدة في اعلان الحرب وعقد الصلح.

#### • التمثيل الخارجي :

وتشمل استقبال السفراء و المبعوثين للدول الأجنبية، وارسال السفراء والوزراء المعتمدين السويسريين الى تلك الدول، وحضور اجتماعات الجمعية العامة للأمم المتحدة، والمنظمات الدولية وتمثيل سويسرا في المؤتمرات الدولية، وان هذه المهام هي من بين اختصاصات السلطات الاتحادية.

---

<sup>٢٥</sup> الدكتور محمد عمر مولود. الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق. ص ٤٢٨



ومن الجدير بالذكر، فإن لسويسرا سياسة خارجية بسيطة لا تتعدى الحفاظ على وحدة أراضيها واستقلالها، وان هذا ناجم عن موقفها الحيادي neutrality في العلاقات و المنازعات الدولية.

#### • سلطة عقد المعاهدات :

اناط الدستور الفدرالي بهيئات الاتحاد، منفردة سلطة عقد الأحلاف والمعاهدات مع الدول الأجنبية وبصورة خاصة المعاهدات المتعلقة بالرسوم الجمركية والتجارة.

غير ان المعاهدات التي تعقد من قبل الاتحاد و تفرض الالتزامات على سويسرا، لمدة غير محدودة أو لمدة تزيد على خمسة عشر عاما يجب ان تخضع للاستفتاء Referendum بناء على طلب ( ٣٠٠٠٠ ) مواطن قادر على التصويت أو ( ٨ ) كانتونات.

#### ب. الاختصاصات الداخلية :

يمكن اجمال أهم الاختصاصات الداخلية فيما يلي:

#### • شؤون العملة:

بما ان مسائل سك و اصدار العملة، بنوعيتها المعدنية والورقية وتحديداتها تعتبر من الأمور المتعلقة بسيادة الدولة، اضافة الى تعلقها بالمصلحة العليا والمشاركة للاتحاد، فقد اناطها الدستور بالسلطات الاتحادية.

#### • شؤون الدفاع الوطنى والقوات المسلحة :

من المعلوم بأن سويسرا من الدول التي اعلنت حيادها في النزاعات الدولية، وانها حافظت على حيادها هذا حتى الوقت الحاضر، و لكنها تحتفظ بقوات مسلحة في أوقات الأزمات و الحروب الكونية التي تحدث من

حين لآخر، وان الدستور الفدرالي أناط بالاتحاد المسائل المتعلقة بشؤون الدفاع الوطني والقوات المسلحة.

#### • المحافظة على الأمن الداخلي :

من الجدير بالذكر، بأنه بينما يعود الى الكانتونات مسؤولية الحفاظ على الأمن الداخلي، لكل واحدة منها، الا أنه يحق للاتحاد التدخل بقواته المسلحة في أي كانتون اذا ماطلب ذلك لغرض حمايته من أي اعتداء، سواء كان خارجيا أم داخليا، كما يحق للاتحاد التدخل بقواته المسلحة في أي كانتون، اذا كان هذا الكانتون في وضع، يكون غير قادر فيه على طلب المساعدة الفدرالية، غير ان الكانتونات ليست لها سلطة اللجوء الى استخدام القوة كوسيلة لحل النزاعات فيما بينها.

#### • الضرائب المالية و المصالح الاقتصادية :

تتولى السلطات الاتحادية السيطرة على الضرائب المالية و المصالح الاقتصادية من حيث انشاؤها و وجبايتها و استثمارها، وهي الجمارك والكحول والبريد والبرق والهاتف، وان هذه السلطات منحت للاتحاد اما عن طريق الدستور ١٨٤٨، ثم دستور ١٨٧٤ أو عن طريق التعديلات اللاحقة الجارية على الدستور الأخير.<sup>٣٦</sup>

---

<sup>٣٦</sup> الدكتور محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، م. س. ذ، ص ٤٤٠.

## • سلطات الكانتونات واختصاصاتها:

يذهب البعض الى انه على الرغم من ان سيادة الكانتونات تبدو مقتصرة على حدود أكثر ضيقا اذا ما قورنت بنظيراتها في الاتحاد الأمريكي، و على الرغم من كون استقلال تلك الكانتونات، حتى في الدائرة المتروكة لها، يبدو أقل حقيقية، وغير مضمون بصورة مرضية لكونها مفتوحة للتدخل المباشر من قبل السلطة الفدرالية، فإن ميادين عديدة لازالت مغلقة أمام التدخل الفدرالي في الولايات المتحدة الأمريكية، الا انه مع ذلك، يجب الا نستنتج بأن تلك الكانتونات هي مجرد وحدات ادارية محلية، بل انها على عكس من ذلك، تملك الحياة السياسية المستقلة وميدانا عريضا من الحرية الداخلية، كما انها استمرت تحوز على نفس صلة الولاء القديمة والقوية، من لدن مواطنيها. و تحسبا لأهمية الموقع السياسي للكانتونات المتحدة فقد نصت المادة الأولى، من الدستور السويسري على ان الاتحاد يتكون من الاثنين والعشرين كانتونا ذات سيادة.

كما جاء في الدستور ذاته، وفيما يقابل التعديل العاشر للدستور الأمريكي على ان (( الكانتونات تعتبر ذات سيادة الى الحد الذي لا تقيد فيه سيادتها من قبل الدستور الفدرالي ))، كما انها تمارس كل الحقوق التي لم تخول للسلطات الفدرالية. وعهد الدستور الفدرالي الى الاتحاد بأن يضمن لكانتونات أقاليمها سيادتها- في حدود المادة الثالثة منه -- و دساتيرها و حقوق و حرية سكانها، والحقوق الدستورية للمواطنين، وكذلك الحقوق والسلطات التي منحها الافراد للهيئات الحاكمة. كما ان لكل واحدة من الدول الاعضاء في الاتحاد السويسري دستورها الخاص بها الذي تصنعه

بنفسها. و يحق لها أن تضمنه ماتشاء من القواعد و النصوص. بشرط مراعاة القيود الثلاثة التي ينص عليها الدستور الفدرالي و هي :

١. وجوب عدم تضمنه أي نص مخالف لأحكام الدستور الفدرالي.
٢. يجب ان يضمن ممارسة الحقوق السياسية وفق نظام الحكم الجمهورى التمثيلى أو الديمقراطى.
٣. يجب ان يكون قد قبل من لدن الأغلبية المطلقة لمواطنى الكانتون، وان يكون خاضعا للتعديل من قبل الأغلبية المذكورة.
٤. أما بصدد اختصاصات الكانتونات، فيمكن القول بأن صلاحيات الكانتونات في المجالات الخارجية هي صلاحيات ضئيلة، اذا ما قورنت بصلاحيات تلك الكانتونات، قبل صدور دستور (١٨٤٨). فبعد ان كانت الكانتونات ذات سيادة كاملة في السابق لم يبق لها أي اعتبار أو شخصية في المجال الدولى، و بالتالى فليس لها الحق الا في عقد الاتفاقات الخارجية التي تتعلق بالأمور الثانوية، كوسائل الاتصالات عبر الحدود، وقضايا الشرطة و المسائل ذات الصبغة التجارية و الادارية و هي من المواضيع الداخلية البحتة. و يشترط أن تجرى المفاوضات بشأن تلك الاتفاقات عن طريق المجلس الفدرالي. وان لا تتعارض هذه الاتفاقات مع اختصاصات الاتحاد، وحقوق الكانتونات الاخرى، وان هذا يعكس محدودية صلاحيات الكانتونات على الصعيد الخارجى خاصة، وأنها تمارس هذه الصلاحيات تحت رقابة الاتحاد، واشرافه المباشر، بينما يحرم على الكانتونات ان تعقد، فيما بينها، معاهدات سياسية أو أحلاف عسكرية، خشية من عواقب غير حميدة، لمثل هذه المعاهدات و الأحلاف الا انه يجوز لها ان تعقد فيما بينها الاتفاقات في المسائل التشريعية والادارية والقضائية الداخلة ضمن

اختصاصاتها. كما أن الكانتونات تملك برلماناتها الخاصة بها، والقادرة على سن التشريعات في المسائل الداخلية في اختصاصاتها وخاصة في مجال التربية والتعليم، والعلاقات بين الأديان، والأمن العام علما بأن هذه البرلمانات تتكون عادة من مجلس واحد.

ومن الجدير بالذكر ان لكل كانتون سلطته القضائية المستقلة، وحيث أن سويسرا لا تأخذ بنظام القضاء المزدوج الفدرالي الى جانب قوانين الكانتونات. و بما انه قد تم سن القوانين الموحدة في مجال التشريعات المدنية والتجارية والجنائية فان القانون المعمول به في كل الكانتونات أصبح موحدا الى حد كبير.

#### رابعاً: السلطات الاتحادية السويسرية<sup>٢٧</sup>

تنحصر السلطات الاتحادية في سويسرا بالسلطة التشريعية الاتحادية الجمعية الفدرالية (federal Assembly) والسلطة التنفيذية الاتحادية (المجلس الفدرالي federal council)، والسلطة القضائية الفدرالية (الحكمة الفدرالية federal Tribuna).

##### ١. الجمعية الفدرالية :

بما أن سويسرا تأخذ كما بينا آنفا بنظام حكومة الجمعية، لذلك تعتبر الجمعية الفدرالية السلطة العليا في البلاد، وأنه ليس هناك من حيث المبدأ أي جهاز آخر، يستطع أن يلغى أو يعوق عمل السلطة التشريعية، وان المسؤولية النهائية فيما يتعلق بشؤون سويسرا تستقر في يد ممثلي الشعب

---

<sup>٢٧</sup> الدكتور محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، م. س، ص ٤٤٣.



والكانتونات السويسرية كون هذه المؤسسة تملك الوسائل التي تسيطر بواسطتها على شؤون الاتحاد. ولغرض القاء الضوء على هذه المؤسسة الأكثر أهمية في النظام السياسي السويسري، نعتقد بان من الضروري التطرق الى تكوينها ومن ثم اختصاصاتها المختلفة.

#### أ. تكوين الجمعية الفدرالية :

تتكون الجمعية الفدرالية في سويسرا من مجلسين هما :

المجلس الوطني أولاً و مجلس الدولي ثانياً.

المجلس الوطني National council.

وهو يقابل مجلس النواب في أمريكا، ويتكون من ممثلي الشعب السويسري، ويتم انتخاب أعضائه الذين يبلغ عددهم (٢٠٠) مائتي عضو في الوقت الحاضر على اساس نسبة السكان، حيث يمثل كل نائب (٢٤٠٠٠) أربعاً وعشرين ألف ناخب، و يجب أن يكون لكل كانتون أو نصف كانتون نائباً واحداً على الأقل، و يكون اختيارهم بطريقة الانتخاب النسبي المباشر حيث يعتبر كل كانتون أو نصف كانتون منطقة انتخابية واحدة. و يحق لكل مواطن قادر على الانتخاب أن يرشح نفسه وينتخب لعضوية المجلس الوطني، علماً بأن سن الانتخاب حدد في سويسرا بعشرين عاماً. غير انه في الميدان العملي لا يتمكن المرشح من الفوز ما لم يكن ضمن أحد القوائم التي تمثل الأحزاب السياسية. وتتم إعادة انتخاب المجلس كل أربع سنوات. وينتخب المجلس رئيساً له ونائباً للرئيس من بين أعضائه. و في حالة تساوى الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه الرئيس، وليس لأعضاء المجلس الوطني رواتب محددة، ولكنهم يستلمون التعويضات من الخزينة

الفدرالية و يحظر على عضو مجلس الدول، أو أعضاء المجلس الفدرالي، أو الموظفين الذين يختارون من قبل المجلس الأخير، أن يكونوا أعضاء في المجلس الوطني.

#### • مجلس الدول : council of states

ويتألف هذا المجلس من ممثلي الدول الأعضاء ( الكانتونات ) في الاتحاد على اساس ممثلين اثنين عن كل كانتون و ممثل واحد عن نصف الكانتون، وهو يتألف حاليا من (٤٦) ستة واربعين عضوا، وان الكانتونات هي التي تقرر امتيازات و مدة عضوية ممثليها و كذلك أسلوب اختيارهم، لهذا المجلس ولذلك تختلف طريقة انتخاب أعضاء مجلس، الدول من كانتون الى آخر، فالبعض منها يلجأ الى الانتخاب الشعبي المباشر، بينما يقوم البعض الآخر. بانتخابهم عن طريق المجلس التشريعي للكانتون.

و يستلم اعضاء هذا المجلس تعويضاتهم من كانتوناتهم. و بينما يقابل مجلس الدول مجلس الشيوخ الأمريكي الا انه يختلف عنه كثيرا. فمجلس الدول في سويسرا لم يساير أو يوازي مجلس الشيوخ الأمريكي، من حيث التأثير الكبير الذي جسده الأخير في الحياة السياسية الأمريكية، وان ذلك يرجع بلا شك الى اسباب عديدة من بينها اختلاف طريقة و مدة انتخاب اعضاء المجلس السويسري، من كانتون الى آخر على عكس الطريقة الموحدة في أمريكا حيث يجري انتخاب اعضاء مجلس الشيوخ لمدة ست سنوات. يضاف الى ذلك عدم تمتع اعضاء مجلس الدول في سويسرا، بصورة مستقلة، بأية اختصاصات تنفيذية في سويسرا. و يجدر بالذكر انه في القضايا المهمة يجرى التصويت في الجمعية الفدرالية بعد دمج مجلسيها تحت رئاسة رئيس

مجلس الوطني، وان هذا من شأنه أن يقلل من أهمية مجلس الدول لقلّة عدد أعضائه نسبة إلى أعضاء المجلس الوطني، ولذلك يرى البعض بأنه على الرغم من تساوي المجلسين من الناحية القانونية الشكلية إلا أنه في التطبيق العملي، فإن المجلس الوطني أقوى سلطة من مجلس الدول.

ب. اختصاصات الجمعية الفدرالية :

يمكن حصر مهام الجمعية الفدرالية في الاختصاصات التالية :

الاختصاصات السياسية العليا<sup>٢٨</sup> :

تملك الجمعية الفدرالية سلطات جوهرية وبالغة الأهمية فيما يتعلق بالسياسة العليا لسويسرا، فهي صاحبة السلطة المنفردة، في إعلان الحرب، وعقد الصلح، والتصرف بالجيش السويسري، واتخاذ الإجراءات الضرورية للمحافظة على سلامة و استقلال وحياد سويسرا. كما أنها صاحبة السلطة المنفردة في إبرام و عقد المعاهدات والأحلاف و تصديقها.

#### الاختصاصات التشريعية :

تمارس الجمعية الفدرالية ووفقا للدستور، كل السلطات التشريعية الاعتيادية للجهاز البرلماني، فهي تملك السلطة المنفردة، للتشريع في كل القضايا التي لم تحفظ للكانتونات. وهي تسن القوانين والقرارات التشريعية التي تعرف في سويسرا بال Arretes.

وقد ميز بعض اساتذة القانون الدستوري، بين القوانين و القرارات Arretes، بالقول بان التمييز بينهما ليست مسألة محتوى ومضمون بل أنها مسألة شكلية لأن القوانين تخضع للاستفتاء الشعبي الاختياري، اذا ما

---

<sup>٢٨</sup> الدكتور محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، ذ ص، ٤٤٦.

اعترض عليها (٢٠٠٠٠) ثلاثون ألف مواطن أو ثمانية كانتونات، بينما تكون القرارات بمنأى عن الخضوع لمثل هذا الاستفتاء اذا لم تكن عمومية الألام التصويت الايجابى، لكل أعضاء المجلس (البرلمان). و لغرض ابعاد الشؤون الحكومية اليومية عن التدخل الشعبى اعتادت الجمعية الفدرالية على اللجوء، الى سن اغلب التشريعات على شكل قرارات تشريعية Arreles، حتى قدر المعدل السنوى لتشريع هذه القرارات نسبة الى القوانين من العام ١٩٠٠ حتى عام ١٩٥٠، بمعدل ٦ الى ١، و تستطيع الجمعية الفدرالية اقتراح تعديل الدستور الفدرالى<sup>٢٩</sup>.

### الاختصاصات التنفيذية :

هناك بعض الاختصاصات التي تمارسها الجمعية الفدرالية و التي يمكن أن تصنف كأختصاصات تنفيذية، حيث يجتمع مجلسا الجمعية في جلسة مشتركة، ويتم اتخاذ الإجراءات الآتية عن طريق التصويت، بأكثرية الاعضاء البسيطة :

- انتخاب مستشار الاتحاد.
- انتخاب المحكمة الفدرالية.
- انتخاب رئيس و نائب رئيس المحكمة الفدرالية.
- انتخاب أعضاء محكمة التأمينات الفدرالية.
- انتخاب القائد العام للجيش في أوقات الطوارئ.

---

<sup>٢٩</sup> الدكتور محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، م. س، ص ٤٤٦ و آريان محمد على الدستور الفدرالى (دراسة مقارنة)، م.س.ذ.ص ١٢٧.

- انشاء الوظائف الفدرالية المستمرة الاخرى، وتحديد الرواتب التي تخصص لشاغلها.
- تحديد رواتب كل أعضاء الفروع الفدرالية المهمة.

### الاختصاصات القضائية :

كانت الجمعية الفدرالية تملك في السابق اختصاصات قضائية واسعة و لكن هذه الاختصاصات تضاءلت وتناقصت بازدياد اختصاصات المحكمة الفدرالية، غير ان الجمعية المذكورة لا زالت تمارس بعض الاختصاصات القضائية. فهي تقوم بحل النزاعات المتعلقة بالاختصاص بين السلطات الفدرالية، وهي الأجهزة التشريعية و التنفيذية و المحكمة الفدرالية. كما انيطت بها مسألة النظر في الاستئنافات المقدمة ضد المجلس الفدرالي، في قضايا القانون الإداري، وكذلك النظر في بعض الاتهامات الخاصة المقدمة من قبل الكانتونات ضد أعضاء الفروع الفدرالية الثلاث، في جرائم معينة. كما تملك سلطة العفو، عن الذين اتهموا من قبل السلطات الفدرالية، وكذلك الذين حكموا بالأعدام في ظل القانون العسري.

### المجلس الفدرالي :

لقد كان محققا من قال: (( ان المؤسسة الفريدة في هذا البلد الصغير والفريد هي المجلس الفدرالي ))، ويعد هذا المجلس الهيئة التي انيطت بها مهام السلطة التنفيذية الفدرالية، في سويسرا. و يتكون من سبعة اشخاص يتم اختيارهم من قبل الجمعية الفدرالية، بمجلسيها مجتمعين في جلسة مشتركة، و لا يجوز أن يكون للكانتون أكثر من عضو واحد. وجرى العرف



على الأخذ بالأعتبارات الجغرافية في التمثيل في هذا المجلس، حيث جرت العادة على أن يضم عضوا من بيرن Beren وزيورخ Zürich ذات الثقل السكاني الكثيف، وعضوا من فود vaud أكبر الكانتونات الناطقة بالفرنسية. لقد أسفرت انتخابات عام ١٩٥٩ عن تطور آخر، وهو ظهور تقليد مفاده أن يعكس تشكيل المجلس الفدرالي، قدر الامكان، اشتراك كل الاحزاب السياسية الرئيسية، و يظهر من التطبيق العملي وجود عرف ثابت، لأختيار الأشخاص الذين لديهم خبرات معتبرة، في الشؤون العامة، و هذا يعنى فعليا بأن يتم اختيار المرشحين من أعضاء المجلس الوطني، ومجلس الدول على الرغم من أن الأشخاص الذين خدموا في أجهزة كانتونية مهمة، يكونون مؤهلين لعضوية المجلس المذكور، و قد اظهرت مسيرة المجلس انه باستثناء مناسبتين، وقعتا في ١٨٥٤ و ١٨٧٢، فقد تم عادة اعادة انتخاب أعضاء المجلس الفدرالي طالما كانت لديهم الرغبة للخدمة، وان معظم الاعضاء خدموا لفترتين أو ثلاث فترات وفي بعض الحالات استمرت خدمة بعض من الأعضاء لفترة تمتد ما بين ( ٢٥ - ٣٠ ) سنة<sup>١</sup> ولا يتمكن المجلس الفدرالي من ممارسة أعماله الا اذا حضر أربعة من أعضائه على الأقل، و يمارس المجلس أعماله بصورة جماعية، ويتخذ قراراته بأغلبية أصوات الأعضاء الحاضرين أي لابد من توفير أصوات ثلاثة أعضاء، على الأقل، لصدور قرار ما في المجلس المذكور.

ويستطيع أعضاء المجلس الفدرالي حضور اجتماعات الجمعية الفدرالية بمجلسيها لاعطاء المشورة ويملكون الحق لتقديم الاقتراحات بشأن أي

---

<sup>١</sup> الدكتور محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، ص٤٤٨، و آريان محمد علي، الدستور الفدرالي (دراسة مقارنة)، ص١٢٧.

موضوع، تتم مناقشته في البرلمان. وتنتخب الجمعية الفدرالية رئيساً للمجلس الفدرالي ( رئيس الاتحاد السويسري ) ونائب للرئيس من بين أعضاء المجلس المذكور.

لكن الدستور حظر إعادة انتخاب الرئيس أو نائبه، لنفس المنصب لسنتين متتاليتين،<sup>٤١</sup> و قد جرى العرف على ان يعقب نائب الرئيس رئيس المجلس في الرئاسة، ويتم تناوب جميع أعضاء المجلس على هذين المنصبين. أما سلطات الرئيس فهي سلطات اسمية، وان أهم و وظائفه هي رئاسة المجلس الفدرالي والعمل كرئيس رمزي للدولة سواء كان ذلك على النطاق الداخلي أم الخارجي، وهو يملك صلاحيات محدودة في أوقات الطوارئ، حيث أنه مخول بالسلطة في اتخاذ القرارات في قضايا معينة ولكن على أن يرسل قراراته لاحقاً الى المجلس لغرض الموافقة عليها، وهو يمارس سلطة اشراف عامة على المجلس الفدرالي و يكون مسؤولاً عن قسم المستشارية الفدرالية federal chancellor. و فيما عدا ذلك، فهو لا يختلف عن بقية أعضاء المجلس الفدرالي الآخرين. وكما يقول السويسريون فان الرئيس يعتبر الأول بين المتساويين The first Among Equals. و يتكون المجلس من سبعة أقسام، ويترأس كل قسم أحد أعضاء المجلس و هذه الاقسام هي :

---

<sup>٤١</sup> . دستور الاتحادى السويسري م ١٥٢، ١٨ أبريل ١٩٩٩ المعمول به منذ ٢٠٠٠، طبعة كتلة الخضراء التابع للإتحاد الوطنى الكردستاني، في برلمان إقليم كردستان العراق، ١٠ / ١٠ / ٢٠٠٣، أربيل. و الدكتور محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، م.س. ذ، ص ٤٥٠.

١. قسم السياسة الخارجية،
٢. قسم الداخلية،
٣. قسم العدل و الشرطة،
٤. قسم الشؤون العسكرية،
٥. قسم الضرائب و المالية،
٦. قسم الصناعة و التجارة و الزراعة،
٧. قسم البريد و السكك الحديدية.

### اختصاصات المجلس الفدرالي :

يمكن حصر اختصاصات المجلس الفدرالي المختلفة فيما يلي :

أولاً. اختصاصات المجلس الفدرالي التشريعية :

قد يكون من الغرابة نوعاً ما القول بوجود اختصاصات تشريعية، للمجلس الفدرالي، خاصة مع كونه يمثل السلطة التنفيذية الاتحادية، و لكن هذا هو الواقع في سويسرا التي لا تأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات المأخوذ به في الأنظمة السياسية الديمقراطية، وخاصة النظام الأمريكي. وهكذا فإن الدستور السويسري نص على إلزام المجلس الفدرالي، بإرسال مشاريع القوانين والقرارات التشريعية Arreles، الى الجمعية الفدرالية واعداد التقارير التمهيدية بشأن المشاريع التي ترسلها المجالس أو الكانتونات، واستناداً الى النص المذكور، فإن المجلس، الفدرالي أصبح، كما قال البعض هو الموجه والمشف على العملية التشريعية، وان كل التشريعات الجديدة ترجع في أصلها الى هذا المجلس، لأن الجمعية الفدرالية لاتقوم بالمبادرة فيما يتعلق بالتشريعات، بل حتى في حالة وجود الحاجة الى

القانون، فالجمعية الفدرالية تطلب من المجلس الفدرالي اعداد مسودة القانون المقترح، وان الأخير يقوم عن طريق خبرائه المختصين في هذا المجال بأعداد مشاريع القوانين مع التقارير المسببة حول ضرورة تشريع تلك القوانين من عدمه، و ترسلها الى الجمعية الفدرالية. هذا و ان مهمة المجلس الفدرالي لا تنتهي عند هذا الحد، بل انه كقاعدة عامة فان عضو المجلس الفدرالي ذا العلاقة يخول لتوجيه المشروع اثناء كل المراحل التي يمر بها تشريعه في البرلمان، بما في ذلك مقابلة اللجنة التي تشرف على دراسة المشروع و التي تطلع على القانون بحضوره، وهو يقدم لها مشورته و تعليقاته بخصوص المشروع، و كما يقول رابارد Rappard (( فانه ليس من الضروري حضور بعض تلك الاجتماعات، لكي نفهم بأن الممثلين الرئيسيين نادرا مايكونون اعضاء السلطة التشريعية ))<sup>٤٢</sup>. وتستمر مهمة عضو المجلس الفدرالي في متابعة مشروع القانون عند جلبه امام أي من مجلسي الجمعية الفدرالية، فهو يكون عادة حاضرا هناك ليباشر الاجراءات لكي يشرع المشروع وللدفاع عنه اذا اقتضى الأمر. ويقوم المجلس بعد اتمام تلك الاجراءات في طبع القانون الذي اجتاز.. مراحل تشريعه وتحدد موعد تنفيذه اذا لم تكن الجمعية الفدرالية قد حددت ذلك الموعد.

---

<sup>٤٢</sup> دستور الاتحاد السويسري م ١٥٨، طبعة كتلة الخضراء في برلمان كوردستان، م، س، ص٤٢. و الدكتور محمد عمر مولود. الفدرالية اوامكانية تطبيقها في العراق. م. س. ذ، ص٤٥٢.

## ثانيا. الاختصاصات التنفيذية :

يمارس المجلس الفدرالي باعتباره السلطة التنفيذية الفدرالية الاختصاصات التنفيذية التي تمارسها نظيراته ( الكابينه ) في الدول الأخرى أو ( الرئيس في النظام الأمريكي الرئاسي ) و يمكن اجمال أهم تلك الاختصاصات فيما يلي :

### ١. الشؤون الخارجية :

يعتبر المجلس الفدرالي مسؤولا عن سير الشؤون الخارجية لسويسرا فهو يعد و عبر رئيس الاتحاد الناطق الرسمي باسم سويسرا و يستقبل السفراء و الوزراء المعتمدين للدول الأجنبية. كما يرسل السفراء و الوزراء المعتمدين السويسريين الى الدول الأجنبية. كما انه يقوم بـ بتفويض من الجمعية الفدرالية بالتفاوض بشأن المعاهدات و عقدها و التصديق عليها<sup>٤٢</sup>.

### ٢. الشؤون الدفاعية :

عهد الدستور الفدرالي الى هذا المجلس بالمحافظة على الأمن الخارجي و الداخلي لسويسرا، والمحافظة على استقلالها و حيادها. ويتضمن هذا الاختصاص في وقت السلم تنظيم القوات العسكرية السويسرية. اما في أوقات الطوارئ فانه يجوز للمجلس الفدرالي استخدام تلك القوات، كما يراه مناسبا لآخما... تلك الاضطرابات أو للدفاع عن الحدود الخارجية، غير انه اذ تم استخدام اكثر من الفي رجل، أو اذا كان استخدامهم لأكثر من ثلاثة اسابيع، فان على المجلس الفدرالي أن يدعو الجمعية الفدرالية الى اجتماع طارئ للموافقة على الاجراءات المتخذة من قبله.

---

<sup>٤٢</sup> الدكتور محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق . م. س. ذ، ص ٤٥٢.



### ثالثاً. تنفيذ القوانين الفدرالية :

عهدالدستور الاتحادى الى المجلس الفدرالى بسلطة تنفيذ القوانين، والقرارات التشريعية الفدرالية Arrctes، الا ان المجلس المذكور قد تخلص من جانب من هذه الوظيفة بايكال مهمة تنفيذ بعض القوانين والقرارات الى الكانتونات، ولكنه احتفظ بسلطة الاشراف على الاسلوب الذي تنفذ به الكانتونات تلك القوانين والقرارات، وان مهمة المجلس الفدرالى في هذا المجال لا تقتصر على ماتقدم، بل تتجاوز ذلك الى تنفيذ قرارات التحكيم المتعلقة بالنزاعات، ما بين الكانتونات.

كما يختص المجلس بفحص ( تدقيق ) و الموافقة على القوانين و اوامر معينة صادرة عن الكانتونات، واذا فشل الكانتون في تنفيذ التزاماته، او رفض اقتراحات المجلس الفدرالى، فباستطاعة الأخير ان يطرح المسألة أمام المحكمة أو أمام الجمعية الفدرالية اذا اقتضى الأمر، ويستطيع المجلس استخدام القوات الفدرالية كسلاح أخير. و في الميدان العملي، فقد ازدادت أهمية المجلس الفدرالى كثيراً على حساب الجمعية الفدرالية، الى الحد الذي دفع البعض الى تسمية النظام السويسري بـ ( الحكم المديري ) بدلا من تسميته المعروفة، وهي ( الحكم المجلسي ). و يمكن ان يعزى السبب الرئيسى في ازدياد أهمية هذا المجلس على حساب الجمعية الفدرالية الى ان أعضاء المجلس المذكور يمثلون في العادة قادة الأغلبية البرلمانية في الجمعية الفدرالية، غير ان هذا النظام يتصف بسمة بارزة الا و هي سيادة روح التعاون في العلاقة بين الجمعية والمجلس، ولكنه اذا ما افترضنا وقوع الخلاف بين المؤسستين المذكورتين، فان المجلس الفدرالى هو الذي يجب أن يخضع للجمعية.

## ٢. المحكمة الفدرالية Federal Tribunal :

تتجسد السلطة القضائية الاتحادية في المحكمة الفدرالية التي ارتفع عدد قضاتها، من ( ٩ ) قضاة في عام (١٨٧٤) الى ( ٢٠ ) قاضيا في الوقت الحاضر. و يجب أن نشير الى ان سويسرا وعلى خلاف الولايات المتحدة الأمريكية، لاتأخذ بالقضاء المزدوج على مستوى الكانتونات بل ان الكانتونات تحتفظ بسلطتها القضائية الإقليمية و المستقلة نسبيا. كما ان المحكمة الفدرالية السويسرية لا توازي أو تضاهي في أهميتها أو اختصاصاتها أهمية و اختصاصات المحكمة العليا الأمريكية.

### اختصاصات المحكمة الفدرالية :

تمارس المحكمة الفدرالية العديد من الاختصاصات القضائية. وتنظر في النزاعات القانونية اما بصفة أصلية أو استئنافية. ففي مجال القانون المدني تنظر المحكمة الفدرالية في بعض القضايا بصفة أصلية، ويمكن حصرها في النزاعات التي تقع بين الاتحاد،<sup>١١</sup> وكذلك النزاعات التي تقع بين الأفراد اذا طلب الطرفين ذلك ولكن بشرط ان يتجاوز مبلغ النزاع (١٠٠٠٠) عشرة آلاف فرنك سويسري. و تنظر هذه المحكمة بصفقتها الاستئنافية في قرارات محاكم الكانتونات، غير أنه لغرض تخفيف كاهل المحكمة الفدرالية في هذا المجال، فقد تم تحويل المحاكم العليا في الكانتونات، للنظر في القرارات الأدنى درجة منها، اذا كانت قيمة مبلغ محل المقاضاة لا تتجاوز ( ٨٠٠٠ ) ثمانية آلاف فرنك سويسري. و في ميدان القانون الجنائي تعتبر

---

<sup>١١</sup>. دستور اتحاد السويسري، مادة ( ١٨٩ ، ١٩٠ ). و الدكتور محمد عمر مولود. الفدرالية..،

المحكمة الفدرالية صاحبة الاختصاص الأصلي، والوحيد، في سلسلة كبيرة من الجرائم الجنائية، كجرائم الخيانة العظمى ضد الاتحاد، والتمرد (الثورة)، والجرائم ضد القانون الدولي، وكذلك الأعمال التي تؤدي إلى حصول التدخل العسكري من قبل السلطات الفدرالية، والانتهاكات الرسمية ضد الموظفين الرسميين المعنيين إذا أحييت إلى هذه المحكمة. كما تملك المحكمة الفدرالية الصلاحية القانونية للنظر بصفة أصلية في القضايا المتعلقة، بتزوير الانتخابات والأحتيال، ولكن القضايا المتعلقة بالاختصاص الأصلي، تشكل نسبة صغيرة من مجموع القضايا التي تنظر من قبل هذه المحكمة. أما في مجال القانون الدستوري والإداري، فإن المحكمة الفدرالية لاتستأثر بسلطة النظر فيها، بل إنها تتقاسم السلطة القضائية في هذا المجال مع الجمعية الفدرالية، والمجلس الفدرالي. فمن الجدير بالذكر بأنه، واستنادا إلى أحكام المادة (١٢٤) من قانون السلطة القضائية لسنة (١٩٤٢)، ينظر المجلس الفدرالي بنسبة أكبر، مما تنظره المحكمة الفدرالية في القرارات الصادرة من الجهات الإدارية كأقسام المجلس الفدرالي، والجهاز الأعلى للسكك الحديدية الفدرالية، وعدد آخر من السلطات الإدارية الفدرالية، كما أن المادة ٩٦، من القانون ذاته نصت على ضرورة اجتماع المجلس الفدرالي، والمحكمة الفدرالية، لمناقشة القضايا في حالة حصول شك بشأن اختصاصاتها في هذا المجال. غير أن المحكمة الفدرالية تمارس وظيفة مهمة في ضمان تمتع الأفراد بحقوقهم الدستورية، وعدم انتهاك تلك الحقوق سواء تم النص عليها في الدستور الفدرالي أم في دساتير الكانتونات ولكن يجب الإشارة إلى أنه تم توفير هذه الحماية بصورة أساسية ضد تجاوز حكومات الكانتونات، وليس ضد الحكومة الفدرالية لأن هذه المحكمة

تستطيع ابطال القوانين الصادرة من الكانتونات فقط بينما لا تستطيع ابطال القوانين الاتحادية، وانه يجرى في الواقع العملي تطبيق هذا النص بصورة مستمرة، حيث يجرى سنويا تقديم عدة استئنافات من هذا النوع الى المحكمة الفدرالية و التي تتعلق أغلبيتها بمبدأ المساواة، أمام القانون المنصوص عليه في الدستور الفدرالي. كما تختص هذه المحكمة بالنظر في النزاعات المتعلقة بالأختصاص بين السلطات الفدرالية من جانب وسلطات الكانتونات من جانب آخر، وكذلك النزاعات المتعلقة بالقانون العام فيما بين الكانتونات، ويجب ان لا يفوتنا ان نذكر بأن المحكمة الفدرالية السويسرية - وعلى عكس المحكمة العليا الأمريكية - لا تستطيع ممارسة الرقابة القضائية على دستورية القوانين والمعاهدات الفدرالية.<sup>٤٥</sup>

---

<sup>٤٥</sup> . الدكتور محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، م. س، ص ٤٥٦.

## الفصل الثاني

### التجربة الفدرالية العراقية

تأريخ الفدرالية في العراق يرتبط، الى حد كبير، بنضال الشعب الكردي، من أجل تأسيس علاقة سليمة، مع اخوته العرب و التركمان، في هذا الوطن، ضد الحكومات القمعية و الدكتاتورية الفاسدة. لذا ينبغي لنا هنا دراسة تأريخ علاقة الشعب الكردي مع الوطن العراقي، ليتسنى لنا فهم تأريخ تطور فكرة الفدرالية في العراق بشكل أفضل.

عندما احتلت القوات البريطانية إبان الحرب العالمية الاولى معظم البلاد، انهارت أركان الدولة العثمانية، لكن الأتراك سبق ان فوضوا الى الزعيم الكردي الشيخ محمود الحفيد أمر ادارة منطقة السليمانية وحاميتها التركية باسم الدولة العثمانية. غير ان الانكليز نجحوا في إقناع الشيخ محمود بالعمل بنص المادة السادسة عشرة من شروط هدنة (مدروس mudros ) المنعقدة في الثلاثين من تشرين الثاني عام ١٩١٨ والتي تنص على (( تسليم جميع المواقع العسكرية في سورية و الحجاز و العسير و اليمن ومابين النهرين الى أكبر قائد من دول الائتلاف وانسحاب القطعات التركية من ولاية أدنة، ماعدا العساكر التي تلزم لتأمين الانتظام بحسب المادة الخامسة))<sup>٤٦</sup>.

---

<sup>٤٦</sup> الدكتور محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، م. س، ص ١٠٦.



## المبحث الأول

### تأريخ النظام الفدرالي والفدرالية في العراق

أولا / عهد احتلال العراق من قبل الأنكليز وحكومة الشيخ محمود :

عرض الشيخ محمود تسليم حامية السليمانية الى القوات البريطانية. وتنفيذا لذلك تم ارسال الضباط والجنود الأتراك المرابطين في الحامية المذكورة مخفورين الى بغداد. وعلى أثر هذا قام وكيل الحاكم الملكي العام في بغداد الكولونيل اي. تي. ولسن A. T. Wilson بتعيين الشيخ محمود الحفيد حاكما لمنطقة السليمانية و تعيين بعض رؤساء قبائل المنطقة حكاما للوحدات الادارية المجاورة فيها. ثم زار الكولونيل اي تي ولسن مدينة السليمانية في كانون الأول من عام ١٩١٨، و عقد اجتماعا مع وجهاء المنطقة و رؤساء القبائل فيها، و قدم الشيخ محمود في وقت لاحق مذكرة الى وكيل الحاكم الملكي العام في بغداد ضمنها بعض المطالب. الكردية فأجاب الأخير بأنه يوافق بصورة مبدئية على هذه المطالب وأنه يعضد الشيخ محمود من الناحية الأدبية، ولكنه نبه الأخير بضرورة ان يكون حكمه السليمانية باسم الحكومة البريطانية، والتي يجب ان ينفذ تعليماتها وأوامرها. هذا وقد منح الأنكليز الشيخ محمود رتبة حاكم دار لادارة منطقة السليمانية، وعينوا له راتبا، وان يكون الميجرنونيل مستشارا ملكيا والميجر دانليس مستشارا عسكريا له.

## انتفاضة الشيخ محمود الأولى<sup>٤٧</sup> ١٩١٩ :

يمكن القول بان المناورات و النوايا البريطانية السيئة النية من جانب، وسوء تقدير الادارة الكردية للأمور، وعدم تجاوبها، و روح العصر من جانب آخر أدى الى الاسراع في تدهور العلاقات بين الجانبين، فأخذ الإنكليز يبذلون شتى المحاولات لتقليص نفوذ الشيخ محمود وعندما شعرا الأخير بسوء نوايا الإنكليز تجاهه قرر ان يأخذ زمام المبادرة، واستولى على مدينة السليمانية في الحادى والعشرين من مايس عام ١٩١٩، و قبض على الحكام السياسيين البريطانيين فيها واعتقلهم و اعلن نفسه حاكما عاما و استولى على موجودات الحكومة، والكتب والسجلات الخاصة بها ووضع علما خاصا مكونا من هلال أحمر، وارضية خضراء، وشرع في اصدار طوابع بريدية خاصة. و بعد قتال ضار في دربند بازيان تمكنت القوات البريطانية من تدمير قوات الشيخ محمود كما استطاعت أسره بعد اصابته بجروح في حزيران من عام ١٩١٩، و ابعاده الى جزيرة اندامان في الهند<sup>٤٨</sup>.

## اعادة الشيخ محمود الحفيد من منفاه :

وفي حزيران من عام ١٩٢٢ ارتبكت الاوضاع في السليمانية بسبب تسلل القائد التركي اوزدمير الى المناطق الكردية، حيث أخذ يشجع القبائل فيها على العصيان والتمرد، فاضطر الإنكليز الى اعادة الشيخ محمود من منفاه الى العراق، فعاد الى السليمانية التي استقبلته استقبالا حارا مصحوبا بالحفاوة والتكريم، وقام الشيخ محمود بأعادة التشكيلات الكردية و بذل

---

<sup>٤٧</sup> الدكتور محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، س.م. ذ، ص ١٠٧.

<sup>٤٨</sup> الدكتور محمد عمر مولود. الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، م. س. ذ، ص ١٠٨.

جهودا أكثر لتوسيع نفوذه الى كركوك، وأربيل، وتمكن من تشكيل وزارة قومية في العاشر من تشرين الأول ١٩٢٢ كما اعلن نفسه ملكا على كردستان في تشرين الثاني من العام ذاته، غير ان الانكليز لم يكونوا راضين من سير تلك الحكومة الكردية المحلية التي اتهموها بسوء الادارة، واصدر المندوب السامي في بغداد في أواخر كانون الأول ١٩٢٢ التصريح التالي:

(( تعترف حكومة صاحب الجلالة البريطانية بالحكومة الكردية ضمن هذه الحدود، و تأمل الحكومتان ان العناصر الكردية على اختلافها ستتوصل بأسرع مايمكن، الى الاتفاق فيما بينها على الشكل الذي ترغب بان تقوم عليه تلك الحكومة و حول الحدود التي ترغب ان تمتد اليها و ان يرسلوا موفدين ذوي صلاحيات الى بغداد للتداول في العلاقات الاقتصادية والسياسية مع حكومة صاحب الجلالة البريطانية والحكومة العراقية)<sup>٩</sup>.

واتضح فيما بعد بأن التصريح المذكور لم يكن سوى مناورة سياسية بريطانية للضغط على الحكومة العراقية لابرام المعاهدة العراقية-البريطانية كما كان رسالة غير مباشرة الى تركيا التي كانت تتنازع مع العراق و بريطانيا على ولاية الموصل. و بعد قيام الشيخ محمود بانتفاضته الثانية في العام ١٩٢٢-١٩٢٧، شعرت بريطانيا و العراق بنوايا و أعمال الشيخ التي تشكل خطرا على مصالحها، فتم انذاره بترك السليمانية تحت طائلة قصفها بالطائرات فتركها الشيخ و قصد الجبال المحيطة بها قبل ان تقوم الطائرات البريطانية بقصف المدينة في ٤/ آذار ١٩٢٣.

---

<sup>٩</sup> الدكتور محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، م.س. ذ ص ١١٢.

## قانون اللغة الكردية في العراق لعام ١٩٣٠ :

وقد قررت الحكومة العراقية في العاشر من نيسان عام ١٩٣٠ اصدار قانون اللغة الكردية وقد ورد هذا في بيان مجلس الوزراء المؤرخ ١٠/ نيسان ١٩٣٠. و تم فعلا تشريع القانون من قبل مجلس الأمة، لكن كان لتوقيع المعاهدة العراقية البريطانية الرابعة في الثلاثين من حزيران عام ١٩٣٠ أسوأ الأثر في نفوس جميع أبناء الشعب العراقي وبضمنهم كرد العراق كونها لم تأت على ذكر حقوقهم. فقاموا باحتجاجات واسعة وبعثوا بالعديد من برقيات الاستنكار الى مقر عصبة الأمم في جنيف و الى المندوب السامي في بغداد و الى الحكومة العراقية. وفي جنيف فقد نظرت لجنة الانتداب التابعة لعصبة الأمم في مذكرة الاحتجاج المرفوعة اليها، بهذا الشأن، وارتأت ان توصي مجلس العصبة ما يلي :

١. ان يرد عريضة وجوه الأكراد، مايتناول منها غرض تأليف حكومة كردية تحت اشراف عصبة الأمم.
٢. ان يطلب الى الدولة المنتدبة ان تلاحظ، اذا كانت التدابير التشريعية و الادارية التي وضعت تضمن الأكراد حقوقهم، وان ينظر اليها بنظر الاعتبار، وتوضع قيد التنفيذ دون أي نقصان.
٣. ان ينظر في حكمة اشتراط اتخاذ التدابير التي تضمن للأكراد بقاء مثل هذه الوضعية، اذا ما تخلص العراق نهائيا من وصاية الدولة المنتدبة<sup>٥٠</sup>.

---

<sup>٥٠</sup> الدكتور محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، م. س. د، ص ١١٦

واستمرت الانتفاضة الثالثة عامي ١٩٢٠ و ١٩٢١ و الرابعة عام ١٩٤١ . بعد توقيع المعاهدة المذكورة وأحداث السادس من أيلول عام ١٩٢٠ في السليمانية، و بعد نشوب الحرب العالمية الثانية تجددت آمال الأكراد، في الحكم الذاتي نتيجة لتنامي الروح القومية في صفوف العناصر المثقفة من الأكراد و ظهور التنظيمات الحزبية الكردية كحزب هيووا (الأمل)، وكذلك نتيجة تشجيع هذه الروح القومية الكردية. والتحدث عن الحكم الذاتي من قبل بعض الدول كالولايات المتحدة الأمريكية، وبريطانيا، والمانيا وجريا على سياسة المراوغات والمناورات أخذت بريطانيا تتوحد الى الأكراد مجددا اثناء ثورة مايس ١٩٤١ في العراق. أما الشيخ محمود الحفيد الذي كان قيد الإقامة الجبرية في بغداد، فقد استغل أحداث تلك الثورة وعاد الى السليمانية و أخذ يعد العدة لانتفاضة جديدة. واصل في السابع من حزيران ١٩٤١ نداء الى زعماء الأكراد و رؤساء العشائر الكردية، طالبهم فيه بجمع الشمل و الوحدة و السعي لخدمة الوطن والمصلحة العامة. لكن القضاء على ثورة مايس ادى الى خيبة آمال الشيخ محمود الحفيد وانتهاء حركاته السياسية. فقامت انتفاضة بارزان بقيادة الشيخ أحمد البارزاني التي تصادفت مع الانتفاضة الثالثة للشيخ محمود، تقريبا بين عامي ١٩٢١ ١٩٢٢.

### ثورة بارزان ما بين عامي ١٩٤٣ - ١٩٤٥<sup>١</sup> :

نظرا للأوضاع الشاذة لمنطقة كردستان، ولعدم اقرار الحكومة بحقوق الأكراد المشروعة، وتنكيلها بهم، ونفيها، لقادتهم، وللظلم والاحجاف الذي

---

<sup>١</sup> الدكتور محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، م. س. ذ، ص ١٢٤.

عانه البارزانيون بوجه خاص، قرر الملا مصطفى البارزاني مغادرة منفاه الجبيري في السليمانية في الثاني عشر من تموز عام ١٩٤٣، و باشر باستئناف أعمال الثورة ضد الحكومة، وتمكن خلال شهر تشرين الثاني في العام ذاته من الاستيلاء على العديد من مخافر الشرطة التي اقامتها الحكومة في المنطقة، و لم يقف الأمر عند هذا الحد بل تدخل الجيش في محاولة ضد الثوار الا انه لم يفلح في مساعده. لم تكن هذه الثورة مقصورة على عشيرة بارزان، بل امتدت لتصبح حركة قومية تحريرية واسعة النطاق، وتحظى بتأييد العديد من الضباط الأكراد، كما انها تستند الى التنظيم الحزبي وسيلة لبلوغ أهدافها، وكان يقف وراءها كل من لجنة الحرية، وحزب هيووا. وعندما أدركت الحكومة العراقية ومن خلفها الحكومة البريطانية بعدم جدوى الحل العسكري، في تلك الفترة لانشغال بريطانيا بالحرب العالمية الثانية، تحولت الى الحوار و المفاوضات لكسب الوقت واتباع الاساليب التكتيكية للقضاء على الثورة ولو كان ذلك بعد حين، فأرسلت احد وزرائها الى المنطقة في السابع من كانون الثاني ١٩٤٤، والتقى مع قائد الثورة الملا مصطفى البارزاني الذي سلم المطالبات الكردية الى الوزير الزائر، والتي يمكن حصرها فيما يلي :

١. تشكيل ولاية كردية ممتازة من ألوية كركوك، و السليمانية و أربيل وأقضية الموصل الكردية كدهوك، زاخو، عمادية، عقرة، سنجار، و الشيخان و الأقضية الكردية في ديارى، كمندى و خانقين.
٢. اعتبار اللغة الكردية لغة رسمية في الولاية.
٣. تعيين وزير كردي يكون مسؤولا عن ولاية كردستان.
٤. تعيين وكلاء وزراء كرد في كل وزارة من وزارات الدولة.



٥. في ولاية كردستان تبقى الشؤون العسكرية و المالية و الخارجية من اختصاصات الدولة المركزية.
- ( من الملاحظ ان مطالب الملا مصطفى في تلك المرحلة المبكرة كانت دعوة شبيهة بالفدرالية، وان لم تسمها بالأسم، لاسيما على النقطة المتعلقة باسناد الوظائف العسكرية، والمالية، والخارجية للحكومة المركزية ).
٦. دفع التعويضات للمتضررين.
٧. اعادة المبعدين الى المنطقة و اطلاق سراح السجناء.
٨. عزل أو نقل الموظفين الذين اشتهروا بأخذ الرشوة و اساءة السلطة.
٩. فتح المدارس و المستشفيات و شق الطرق و اعمار المنطقة<sup>٥٢</sup>.
- و بعد دراسة هذه المطالب اجتمع مجلس الوزراء و قرر بشأنها الآتى :
١. المبادرة الى تأسيس الادارة في أقضية الزيبار و رواندوز و العمادية ونواحي مركه سور، و شيروان مزن و بارزان و تعيين موظفين مدنيين نزيهين و حازمين لها، وعند الحاجة الاستفادة من خدمات ضباط الجيش كوكلاء و ضباط ارتباط.
٢. تأسيس المخافر على الحدود العراقية، و على الطرق و المعابر، و توسيع المخافر الكائنة بالقرب من مراكز النواحي.
٣. انشاء الطرق وتأسيس مخافر عليها في خليفان - ريزان - عمادية - بله - عقرة - بارزان - مركه سور - شيروان مزن - ديانا - كاني رش.
٤. ابعاد ملا مصطفى فورا من منطقه بارزان، واسكانه في بيران.

---

<sup>٥٢</sup> الدكتور محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، م. س. ذ، ص ١٢٦.

٥. إعادة السيوخ البارزانيين المبعدين الى اماكنهم. و قبول حضور الملا مصطفى الى بغداد للدخالة (أي لتسليم نفسه مقابل العفو عنه)، على ان يترك وقت وكيفية تنفيذ ذلك الى ما يرتثيه وزير الداخلية والوزير بلا وزارة.

٦. استرداد الأسلحة والتجهيزات الحكومية، التي استولى عليها الملا مصطفى وجماعته والمباشرة حالا بهذا الاسترداد.

٧. الموافقة على مبدأ استصدار عفو عام عن العصابات البارزانية، باستثناء أفراد القوات المسلحة وموظفي الدولة الذين اشتركوا مع العصابات، على ان يترك تأريخ استصدار العفو المذكور الى ما تقرره الحكومة فيما بعد.

٨. قيام الوزارات المختصة بتنفيذ هذه القرارات كل فيما يتعلق به. و يظهر ان هناك تجاهلا واضحا للمطالب التي تقدمت الثورة الكردية بها، وبين القرارات الصادرة من مجلس الوزراء، وبعدها قرر مجلس الوزراء في الثامن من آب العام ١٩٤٥، احتلال المنطقة احتلالا عسكريا، و بعد معارك دامية و محاولة الحكومة تحويل القتال الى اقتتال داخلي، بعد كسب بعض أفراد العشائر الى جانبها، عمدت الحكومات العراقية للأسف خلال تأريخها الى استعداد الشعب الكردي على بعضه من خلال نجاحها، باستقطاب المرتزقة يقاتلوا ضد أبناء جلدتهم، وهي واحدة من أسوأ الممارسات ضد أبناء الشعب الكردي. قررت الثورة انسحاب المقاتلين وعوائلهم الى كردستان

ايران، وطويت بذلك صفحة أخرى من صفحات معاناة الشعب الكردي وتوقفت الثورة والصراع العسكري مؤقتاً<sup>٥٢</sup>.

### العهد الجمهوري : ثورة أيلول ١٩٦١ - ١٩٧٥

تعرض الشعب الكردي خلال العهد الملكي السابق، وكما رأينا انفا الى صنوف من القمع والاحجاف والظلم والاذلال، و كان زعيمه الملا مصطفى البارزاني يعيش في المنفى في الاتحاد السوفياتي، لحوالي ثلاثة عشر عاماً، كما كان نشاط الحزب الديمقراطي الكردستاني الممثل الحقيقي للحركة التحررية الكردية آنذاك محظوراً، فقد كان هذا الشعب شأنه شأن أشقائه العرب وسائر الأقليات الأخرى في البلاد ينتظر بفارغ الصبر ساعة الخلاص من هذا النظام، ومن جبروته فلما انفجرت ثورة الرابع عشر من تموز عام ١٩٥٨ كان الكرد أول من استبشروا بها خيراً، والتفوا حولها، بل واحتضنوها على أمل ان تتحقق أمانيتهم القومية المشروعة، ولايمكن ان ننكر بان هذه الثورة قد حققت في بداية عهدها مكاسب ملموسة للأكراد، اذ نص الدستور المؤقت الصادر في السابع والعشرين من تموز ١٩٥٨على (ان العرب و الأكراد شركاء في هذا الوطن)<sup>٥٣</sup>.

كما تم تشكيل مجلس السيادة، وهو أعلى سلطة دستورية في البلاد من رئيس وعضوين، فكان أحدهم كردياً، وسمحت حكومة الثورة بعودة الملا مصطفى البارزاني ورفاقه من الاتحاد السوفيتي، وسط ترحيب رسمي وشعبي كبيرين. وانطلاقاً من مبادئ الثورة في اطلاق الحريات السياسية تم

---

<sup>٥٢</sup> الدكتور محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق. م. س. ذ، ص ١٢٩.

<sup>٥٣</sup> المادة الثالثة من الدستور المؤقت العراقي الصادر في ٢٧ / تموز / ١٩٥٨.

منح اجازة العمل السياسي للحزب الديمقراطي الكردستاني، في التاسع من شباط عام ١٩٦٠، غير ان ثورة تموز اصبحت بكبوات كبيرة، لما واجهها من انشقاقات، وانقسامات نتيجة الصراع على السلطة. ان هذه الصراعات، وما أفرزته من نتائج، ادت الى انفراد واستئثار عبدالكريم قاسم بالحكم وكنتيجة طبيعية لذلك فقد ساءت العلاقة بين عبدالكريم قاسم و الحزب الديمقراطي الكردستاني و رئيسه مصطفى البارزاني، ويعود ذلك الى تراجع عبدالكريم قاسم عن وعوده السابقة المتعلقة بالاصلاحات الاجتماعية، وعدم اتخاذه أية خطوة عملية للأقرار بالحقوق القومية للأكراد والمترتبة على المادة الثالثة من الدستور<sup>٥٥</sup>، وتقريبه لبعض العناصر الكردية المنبوذة التي كانت محسوبة على النظام السابق، وحظر عمله السياسي واغلاق مقراته واعتقال أعضائه وملاحقة قاداته، واغلاق صحيفته المركزية في آذار ١٩٦٠. وعلى أثر هذه الاجراءات التعسفية بعث المكتب السياسي، للحزب الديمقراطي الكردستاني بمذكرة تفصيلية الى عبدالكريم قاسم، في الثلاثين من تموز عام ١٩٦١ و اتماما للفائدة ولأهمية المطالب الواردة فيها نورد فيما يلي بعض المطالب التي وردت فيها :

١. سحب القوات المرسله أخيرا الى كردستان.
٢. سحب رؤساء الادارة و الأمن و الشرطة و المسؤولين عن الحوادث الأخيرة.
٣. اعادة الموظفين و المفسولين الى وظائفهم و إعادة المبعدين الى ديارهم.

---

<sup>٥٥</sup> . الدكتور محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، م. س. ذ، ص ١٣٦.

٤. تطبيق المادة الثالثة من الدستور.
  ٥. تطهير جهاز الحكومة من العناصر المعادية للثورة.
  ٦. اطلاق الحريات.
  ٧. تنفيذ مقررات مؤتمر المعلمين الأكراد لسنة ١٩٦٠.
  ٨. جعل اللغة الكردية لغة رسمية.
  ٩. ازالة آثار جميع سياسات التفرقة.
  ١٠. اطلاق زراعة التبغ.
  ١١. تعديل قانون ضريبة الأرض.
  ١٢. معالجة البطالة.
  ١٣. القضاء على الغلاء الفاحش.
- غير ان عبدالكريم قاسم وسيرا على نهجه الدكتاتوري لم يعر أية أهمية لهذه المذكرة وقرر بصورة، لارجعة عنها، استخدام الحل العسكري، فأرسل الوحدات العسكرية المختلفة الى منطقة كردستان، مما أدى الى وقوع المواجهة المسلحة بين الطرفين في ١١/ أيلول/ ١٩٦١.
- ويعتبر اشعال نار الحرب ضد الأكراد من الأسباب المهمة التي ساهمت في سقوط حكومة عبدالكريم قاسم، في الثامن من شباط عام ١٩٦٢، وقد استمرت الثورة و القتال حتى أوائل شهر شباط ١٩٦٤، وكانت حكومة قاسم قد سقطت إثر إنقلاب ٨ شباط ١٩٦٢، ثم تلاها سقوط حكومة البعث في الثامن عشر من تشرين الثاني عام ١٩٦٢، بانقلاب عسكري قاده (عبدالسلام عارف) وفي عهدهم حاولت قيادة الثورة التقرب من الحكومة

لحل قضية الكوردية بطرق السلمية لكن لم تتجاوب حكومة البعثيين<sup>٥٦</sup>. و في هذا العهد تم توقيع اتفاق بينه وبين الملا مصطفى سميت باتفاقية العاشر من شباط سنة ١٩٦٤، و كان الدستور المؤقت الجديد في الثالث من ايار ١٩٦٤ يمثل تراجعاً عن دستور السابع والعشرين من تموز ١٩٥٨ حيث تم تقديم مذكرة للحكومة العراقية في ١١ / ١٠ / ١٩٦٤ بهذا الخصوص<sup>٥٧</sup>.

واستؤنف القتال ضد الأكراد حتى نيسان عام ١٩٦٦ دون اي نجاح ملموس للحكومة في القضاء على الثورة. وفي الثاني عشر من نيسان من نفس العام فارق (عبد السلام عارف) الحياة على اثر حادث طائرة مروحية، و تم نقل السلطة سلمياً الى شقيقه (عبد الرحمن عارف)<sup>٥٨</sup>.

قام الأخير بتكليف (عبد الرحمن البزاز) بتشكيل الوزارة الجديدة، وكان هذا الأخير يمقت الحل العسكري واسلوب القمع، ويفضل بدلاً منه اللجوء الى الحوار الصادق، و ايجاد الحل السلمي للملائم لهذه المشكلة. و تجسيدا لهذه النوايا السلمية فقد أصدرت الحكومة بيان التاسع والعشرين من حزيران عام ١٩٦٦، والذي تضمن بعض النقاط الايجابية، ولكن الحكومة العراقية لم تقم بتنفيذ أي بند من بنود البيان المذكور بل بقي حبرا على ورق، ولم يتمكن عبد الرحمن البزاز من تجسيد طروحاته وأفكاره، بسبب طبيعة

---

<sup>٥٦</sup> د. واحد عومار مجيد بن، دانوستانه كاني بزوتنه وهى ررگار يخوازي نه ته وهى كوردو حكومه ته كاني عيراق (١٩٢١ - ١٩٦٨) سهنته رى ليكولينه وهى ستراتيزى كوردستان چاپى ٢٠٠٦ سليمانى.

<sup>٥٧</sup> د محمد هماوندى، الفدرالية و الديمقراطية للعراق، دار ئاراس للطباعة و النشر، أربيل، ٢٠٠٢، ص ١٠١.

<sup>٥٨</sup> الدكتور محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، م. س. د، ص ١٢٦.



الحكم العسكري انذاك. واستمرت حالة الاحرب واللاسلم بين الطرفين. حتى مجئ حزب البعث العربي الاشتراكي الى الحكم مرة ثانية في السابع عشر من تموز ١٩٦٨<sup>٣٦</sup>. و بدأت المفاوضات في كانون الثاني عام ١٩٧٠ وتضمنت اتفاقية (١١/آذار / ١٩٧٠) التي نصت وصدر قانون الحكم الذاتي لمنطقة كردستان رقم ٢٣ لسنة ١٩٧٤، من جانب واحد ودون استشارة الحركة الكردية وظهر جليا بأن الحكومة تراجعت عن الروح التي سارت اثناء المفاوضات و اثناء التوقيع على الاتفاقية. وكذلك تم استبعاد كركوك و خانقين ومندلي وكفري وسنجار والشيخان وغيرها من الأقضية الكردية من منطقة الحكم الذاتي.

### الحكم الذاتي لمنطقة كردستان :

قرر مجلس قيادة الثورة في الحادي عشر من آذار ١٩٧٠ الأخذ بنظام الحكم الذاتي في كردستان. كما تم تعديل الدستور المؤقت لسنة ١٩٧٠ بإضافة الفقرة (ج) التالية الى المادة الثامنة منه:

ج. تتمتع المنطقة التي غالبية سكانها من الأكراد بالحكم الذاتي وفقا لما يحدده القانون.

وقد تم تشريع قانون الحكم الذاتي لمنطقة كردستان رقم ٢٣ لسنة ١٩٧٤، علما ان الحكم الذاتي تنظيم قانوني داخلي تم تطبيقه في العديد من الدول التي تنطوي على تنوع سكاني لمعالجة اشكالية عدم التكامل الناجمة

---

<sup>٣٦</sup> د. واحد عومهر محيدين، دانوستانه كاني بزوتنه ودي رزگاريخوازی نه ته وهی کوردو حکومت ته کانی عیراق (١٩٢١ - ١٩٦٨) س. پ، ص ٢٢٧.

عن وجود خصوصيات اجتماعية مختلفة، تنزع الى تحقيق طموحاتها ورغباتها الخاصة، وحيث ان قيام هذا التنظيم يتوقف على عناصر معينة يجب توافرها لكي يمكن تطبيقها، فلا بد من توفر شرط أو عنصر أساسي قبل تطبيق هذا النظام الا وهو ارتباط قومية معينة أو جماعة دينية أو لغوية أو ثقافية باقليم معين اضافة الى عناصر هذا النظام الأخرى، وهي الاستقلال الذاتي، والرقابة المركزية - ومن هنا يختلف نظام الحكم الذاتي عن الانظمة اللامركزية الادارية، التقليدية التي تتطلب فقط لقيامها عنصري الاستقلال الذاتي والرقابة الادارية لان الانظمة الأخيرة تقوم على اعتبارات ادارية وتنظيمية واقتصادية بحتة<sup>١٠</sup>.

ويتبين مما تقدم ان قيام الحكم الذاتي يستلزم توافر العناصر التالية :

أولا / ارتباط قومية أو مجموعة دينية أو لغوية أو ثقافية باقليم معين.

ثانيا / الاستقلال الذاتي.

ثالثا / الرقابة المركزية.

### تقييم تجربة الحكم الذاتي لكردستان العراق :

١. لقد تم توقيع اتفاقية الحادي عشر من آذار عام ١٩٧٠ بين الحكومة العراقية وقيادة الحركة الكردية، ممثلة بالحزب الديمقراطي الكردستاني ورئيسه الملا مصطفى البارزاني، وكان هذا مكسبا قوميا كبيرا. وعلى هذا الأساس قدمت قيادة الثورة الكردية مشروعها للحكم الذاتي الى الحكومة العراقية في التاسع من آذار عام ١٩٧٣ بغية التفاوض بشأنه، مع الجهات الحكومية المختصة، غير ان الحكومة العراقية اهملت هذا المشروع،

---

<sup>١٠</sup> الدكتور محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، ن. م، ص ١٨٤.

بل ان العلاقة بين الطرفين ساءت الى حد كبير. مما دفع الحكومة الى ان تصدر قانون الحكم الذاتي لمنطقة كردستان رقم ٢٢ لسنة ١٩٧٤ من جانب واحد، ودون ان يسبقه حوار واتفاق مع الجانب الكردي صاحب العلاقة في الموضوع<sup>٦١</sup>.

٢. لم ينطو هذا القانون على أية اشارات حول اعطاء بعض الاعتبارات السياسية لاقليم الحكم الذاتي. بل يلاحظ بأن الفقرة (ج) من المادة الأولى من قانون الحكم الذاتي المذكور نصت على ان ((تعتبر المنطقة وحدة ادارية واحدة...)) مما يدل على ان المشرع العراقي لم يقبل أن يشير حتى، ولو بصورة شكلية، الى الصفة السياسية لهذه المنطقة.

٣. لم يشير هذا القانون، لا من قريب و لا من بعيد، الى مبدأ الاستقلال الذاتي في الوقت الذي يشكل فيه هذا المبدأ جوهر الحكم الذاتي، في الوقت الذي اكد فيه القانون ذاته على مبدأ الوحدة القانونية والسياسية للدولة أكثر من مرة، فمثلا ينص القانون على ان تتمتع المنطقة بالحكم الذاتي في ((اطار الوحدة القانونية والسياسية و الاقتصادية للجمهورية العراقية))<sup>٦٢</sup>.

٤. ترافق اعلان قانون الحكم الذاتي المذكور مع قيام الحكومة، باقتطاع مساحات شاسعة من كردستان، والحاقها بالمناطق المركزية علما بان هذه المناطق ذات غالبية كردية وتجمع الأدلة التاريخية كافة والمصادر الموثوقة على كونها جزءاً من كردستان، وهي محافظة كركوك واقضية

---

<sup>٦١</sup> الدكتور محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، م. س، ص ٢١٢.

<sup>٦٢</sup> المادة الأولى - الفقرة (ج) من قانون الحكم الذاتي لمنطقه كردستان رقم ٢٢ لسنة ١٩٧٤.

خانقين، مندلي، سنجار، شيخان، كبرى و طوزخورماتو وتبلغ مساحة الأراضي الكردية المقتطعة من كردستان ( ٣٩٩٢٨ كم<sup>٢</sup>).

٥. يتبين بأن قانون الحكم الذاتي في العراق لم ينص على حق المنطقة في اصدار دستورها أو نظامها الأساسي، على عكس كثير من تجارب الحكم الذاتي الأخرى، ويقوم نظام الحكم الذاتي في العراق على قانون الحكم الذاتي رقم ٢٣ لسنة ١٩٧٤ و قانون المجلس التشريعي رقم ٥٦ لسنة ١٩٨٠ الصادرين عن الحكومة المركزية دون أي دور لهيئات الحكم الذاتي في صدورهما.

٦. حددت المادتين الثانية عشرة والخامسة عشرة، من قانون الحكم الذاتي المذكور اختصاصات كل من المجلسين التشريعي، والتنفيذي لمنطقة كردستان، و هي اختصاصات محدودة بينما أنشط القانون بقية الاختصاصات الأخرى التي لم ترد في تلك المادتين بالسلطات المركزية<sup>٦٢</sup>، ولايجوز للمجلس التشريعي تشريع القوانين الإقليمية، بل يجوز له فقط اصدار القرارات التشريعية الإقليمية وفقاً، للمادة الثانية عشرة أعلاه، هذا من جهة ومن جهة أخرى، فإن المجالات المحدودة لصدور هذه القرارات هي مجالات غامضة و مبهمه.

٧. لم يتضمن الدستور أو قانون الحكم الذاتي أية ضمانات، لهيئات الحكم الذاتي في عدم التجاوز على صلاحياتها وحقوقها -المحدوده أصلاً من قبل السلطات المركزية، حيث لم يشترط موافقة تلك الهيئات على تعديل القوانين الخاصة بالحكم الذاتي، ولذلك فإن مجلس قيادة الثورة أصدر عدة

---

<sup>٦٢</sup> المادة السادسة عشرة من قانون الحكم الذاتي رقم ٢٣ لسنة ١٩٧٤ م.س.ذ.

قرارات، بتعديل نصوص قانون الحكم الذاتي، وخاصة القرار المرقم ١٧٥٠ في ١٧/١٢/ ١٩٧٩ الذي قضى بتعديلات كثيرة، حيث قضت الفقرة أولا منه، بأن يكون رئيس المجلس التشريعي عضوا في مجلس الوزراء ويمارس صلاحية وزير، بالنسبة للأجهزة الادارية التي يرأسها، بموجب نظام التشكيلات الادارية للحكم الذاتي رقم ٤ لسنة ١٩٧٥، و يمكن القول بان هذا الاجراء يشكل سابقة خطيرة في انتهاك مبدأ الفصل بين السلطات.

٨. عدم وجود جهة محايدة، للفصل في الخلافات التي تنشأ بين السلطة المركزية، وهيئات الحكم الذاتي، وان الهيئة الخاصة المشكلة آنذاك من أعضاء محكمة التمييز، لا يمكن أن تفي بالغرض المتوخى لأنها جهة مركزية و واقعة تحت سلطان الحكومة المركزية<sup>١١</sup>.

٩. ان تجاهل الحكومة للحزب الديمقراطي الكردستاني الذي كان يقود الحركة الكردية، بل استئناف القتال ضده، وهو الجهة التي تمثل طموحات الشعب الكردي بصورة حقيقية، ادى الى الاعتماد في ادارة أجهزة الحكم الذاتي، على عناصر هزيلة وضعيفة لا تستطيع ان تمثل الشعب الكردي تمثيلا حقيقيا، حيث اصبح اتفاقية آزار من قبل حكومة حزب البعث خدعة مأكرة كبرى تستهدف اقامة هيكل كارتونى لحكم ذاتي مصطنع تديره السلطة المركزية وأجهزة القمع والأمن والمخابرات، الأمر الذي أدى الى تجديد القتال بين الطرفين بضراوة أكبر، واستمر هذا القتال للمدة من آذار ١٩٧٤ حتى آذار ١٩٧٥، حيث وقع كلا من العراق وايران، وبمساعدة الجزائر، على اتفاقية السادس من آذار التي تنازل العراق

---

<sup>١١</sup> . الدكتور محمد عمر مولود، الفدرالية وامكانية تطبيقها في العراق، م. س، ذ،

بموجبها عن جزء من شط العرب لايران مقابل تعهد ايران بضرب الحركة  
الكردية من الخلف، اذا لم تتوقف عن القتال، الأمر الذي أدى الى انهيار  
ثورة ايلول.



## الثورة الكردية ما بين ( ١٩٧٦ - ١٩٩١ ).

لم تدم حالة الهدوء في كردستان بعد انهيار ثورة أيلول، لأن اتفاقية الجزائر لم تسفر إلا عن توقف النشاطات العسكرية لفترة وجيزة، وذلك لأن أسباب الثورة كانت لاتزال قائمة حيث لم يتم منح الشعب الكردي في العراق الحكم الذاتي الحقيقي، لا بل ان ما أصدرته الحكومة باسم قانون الحكم الذاتي لم يكن إلا واجهة كارتونية، لا تتضمن أي جوهر، كما زادت أوجه الاجحاف والظلم وعدم الانصاف بحق الكرد في العراق بشكل لم يسبق له مثيل. وفي هذه الفترة انبثق في حزيران ١٩٧٥ تنظيم جديد هو الاتحاد الوطني الكردستاني الذي ضم الحركة الاشتراكية الكردستانية - التي تحولت فيما بعد الى الحزب الاشتراكي الكردستاني - و العصابة الماركسية اللينينية وتنظيم الخط العام، وتم إشعال نار الثورة الجديدة لشعب كردستان، معتمداً على أسلوب حرب العصابات . كما أعاد الحزب الديمقراطي الكردستاني تنظيم صفوفه مجدداً عن طريق تشكيل قيادة مؤقتة<sup>٦٥</sup>، بعد توقيع إتفاقية أذار قامت الحكومة العراقية بقمع الشعب الكردستاني بأوجه مختلفة، حيث تم.

إعتقال (٨٠٠٠) ثمانية آلاف من البارزانيين في عام (١٩٨٢)، وأخذتهم الى جهة غير معلومة. كما قامت الحكومة أيضاً في لنصف الثاني من الثمانينات بعمليات الأنفال سيئة الصيت في كردستان، والتي أسفرت عن اعتقال

---

<sup>٦٥</sup> ديويد مكداول، تأريخ معاصر كرد، مترجم ابراهيم يونس، چاپ أول ١٣٨٠، انتشارات پايند ص ٥٣٤. والدكتور محمد عمر مولود. الفدرالية وامكانية

تطبيقها في العراق م. س . ذ. ص ١٤٠

مايقارب (١٨٢٠٠٠) مائة واثنين من سكان القرى العزل وثمانين وابداتهم. و قامت طائراتهم بضرب مدينة حلبجة بالأسلحة الكيماوية، وقتل أكثر من خمسة آلاف مواطن من سكانها المدنيين من الشيوخ و النساء و الاطفال في السادس عشر من آذار عام ١٩٨٨. ودامت الحرب حتى الانتفاضة المباركة في ٥ آذار ١٩٩١ التي أدت الى إخراج قواته العسكرية وأجهزتها الأمنية، واقامة منطقة آمنة للشعب الكردي في كردستان من قبل الأمم المتحدة.

وهذا فسح المجال أمام الأحزاب السياسية للانتخاب البرلماني الحر، لأول مرة في تاريخ الشعب الكردي، في يوم ١٩ / ٥ / ١٩٩٢، وتثبيت شعار ضرورة اقامة النظام البرلماني للعراق. وبعد سقوط النظام العراقي في ٢٠٠٣ وضع قانون ادارة الدولة الذي يعد دستورا مؤقتا للعراق اثناء المرحلة الانتقالية، من قبل مجلس الحكم العراقي، الذي تشكل بموجب اللائحة التنظيمية رقم (٦) الصادرة عن السلطة الائتلاف المؤقتة في ١٣ / ٧ / ٢٠٠٣، انسجاما مع قرار مجلس الأمن الدولي المرقم (١٤٨٣ ) في ٢٢ / ٥ / ٢٠٠٣.

وحدد مهام المجلس في صياغة دستور، ووضع أسس النظام الديمقراطي والاتحادي، والتعددي الذي يضمن الحقوق والحريات العامة و يحترم الهوية الاسلامية لغالبية الشعب العراقي.

وكان مجلس الحكم الذي يتكون من ٢٥ عضوا يمثلون القوى والأحزاب السياسية العراقية وفقا، لمبدأ المحاصصة الطائفية و القومية. وقد حدد (١٢) مقعدا للأحزاب الشيعية و (٥) مقاعد للسنة العرب و(٥) مقاعد للکرد، ومقعد لكل من التركمان والآشوريين.

---

<sup>٦٦</sup> آريان محمد على. الدستور الفدرالي (دراسة مقارنة)، م. س. ذ، ص ٢٠.

وشكل مجلس الحكم لجنة دستورية لصياغة الدستور، تكونت من (٢٥) عضواً على ان يقوم كل عضو من أعضاء المجلس باقتراح اسم يرشح لعضوية اللجنة الدستورية، و من ثم يقوم المجلس بالتوقيع على تعيينهم. واعطيت اللجنة تفويضات محددة اذ ينحصر عملهم بتقديم الاقتراحات والتوصيات حول المسائل الدستورية الى مجلس الحكم، وبعد قيام اللجنة باجراء المناقشات الدستورية من خلال المؤتمرات و الندوات في المدن و المحافظات العراقية.

وارسلت اللجنة تقريرها السري في ١ / ١٠ / ٢٠٠٣ الى مجلس الحكم موضحة مجموعة من اعتبارات، لكيفية وضع الدستور. واتفق مجلس الحكم مع سلطة الائتلاف المؤقتة في ١٥ / ١١ / ٢٠٠٣ بشأن جدول زمني، لاستعادة سيادة العراق الكاملة، ووضع دستور دائم واجراء انتخابات حرة ونزيهة، وكذلك وضع قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية بحلول ٢٨ / شباط / ٢٠٠٤ كدستور مؤقت للعراق خلال المرحلة الانتقالية، والذي ينظم السلطات العامة و يضمن الحقوق الأساسية للمواطن العراقي.

ووقع مجلس الحكم العراقي في ٨ / ٣ / ٢٠٠٤ على هذا القانون، بالتوافق مابين أغلبية القوى والأحزاب السياسية العراقية، من ضمنها الاعتراف بحكومة اقليم كردستان. ولكن اضافة الى كون هذا القانون دستورا مؤقتا للبلاد خلال المرحلة الانتقالية، و الى ان يتم تشكيل الحكومة العراقية المنتخبة، بموجب دستور(دائم) يعد ذلك، الى حد ما، اتفاقا سياسيا اوليا مابين المكونات الأساسية للشعب العراقي، على الأقل فيما يتعلق ببعض المسائل التي تحتاج الى مدة أطول من التشاور، للوصول الى قرار حاسم بشأنها، بما فيها مسألة الفدرالية وتوزيع الثروات الطبيعية بشكل عادل،

وتحديد آليات وضع الدستور العراقي (الدائم) التي تتناسب والمبدأ الاتحادي في وضع دستور الدولة العراقية الاتحادية. و لكن لا يمكننا القول بأن الأقاليم هي التي وضعت القانون، لعدم وجود أقاليم قبل وضع القانون، باستثناء اقليم كردستان الذي يعد من الناحية الواقعية دويلة، والذي أقام مؤسساته السياسية خارج سلطة و سيادة الدولة العراقية منذ سنة ١٩٩٠ الى ان جاء هذا القانون و أصبح بموجبه اقليما اتحاديا. اذ أعلن الاقليم قبل ذلك وفي سنة ١٩٩٢ بقرار من برلمان الاقليم بأنه يلتزم بالبقاء داخل الدولة العراقية كأقليم اتحادي<sup>٦٧</sup>.

### اقامة دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

انيطت مهمة كتابة مسودة الدستور العراقي الدائم، بموجب قانون ادارة الدولة، بالجمعية الوطنية المنتخبة، اذ اشارت الفقرة ( ١ ) من المادة ( ٦١ ) من القانون الى أن ( على الجمعية الوطنية كتابة مسودة الدستور الدائم في موعد اقصاه ١٥ / ٨ / ٢٠٠٥ )<sup>٦٨</sup>.

وعلى الجمعية القيام بذلك على وفق الاليات التي تشجع مناقشات عامة، و توعية جماهيرية بشأن المسائل الدستورية. بناء على ذلك، شكلت الجمعية الوطنية -- اضافة الى المهام و المسؤوليات التي تقوم بها وفقا لمباديء واسس النظام البرلماني -- لجنة من (٥٥) عضوا لصياغة مسودة الدستور. و وصلت اللجنة الدستورية الى وضع الصيغة النهائية بعد مخاض عسير،

---

<sup>٦٧</sup> آريان محمد علي، الدستور الفدرالي (دراسة مقارنة)، م. س. ذ، ص٢٣.

<sup>٦٨</sup> . آريان محمد علي، الدستور الفدرالي (دراسة مقارنة) ، ن. م، ص٢٤

للسودة الدستور العراقي و سلمتها في يوم ١٨ / ٩ / ٢٠٠٥ الى الأمم المتحدة،  
لتقوم بطبعها قبل اجراء الاستفتاء الدستوري في ١٥ / ١٠ / ٢٠٠٥.  
ورغم إتمام كل هذه الاجراءات، كان هناك صعوبات كبيرة، ومن ضمنهم  
عدم مشاركة بعض من (عرب السنة) اضطرت الجمعية الوطنية الى  
اشتراكهم. وقد اضافت (١٥)عضوا أصيلا و عددا من الأعضاء الاستشاريين.

## المبحث الثاني

### النظام الفدرالي في العراق

#### توزيع الاختصاصات في الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥

لم يتغير كثيرا النظام الاتحادي في هذا الدستور، عما كانت عليه الحال في قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، الا فيما يتعلق بجزء من قاعدة توزيع الاختصاصات الدستورية وآلية تكوين الأقاليم الاتحادية. فلقد حدد الدستور الشكل الاتحادي للدولة العراقية، وكذلك نظام الحكم والنظام السياسي فيها، اذ يتكون النظام الاتحادي من العاصمة والأقاليم ومحافظات لامركزية وادارات محلية. وأقر الدستور بأقليم كردستان و سلطاته القائمة كاقليم اتحادي، كما أقر بالأقاليم الجديدة التي قد تتكون وفقا لأحكامه، و بموجب القانون الذي يسن من قبل مجلس النواب تحدد الاجراءات التنفيذية الخاصة بتكوين الأقاليم بالأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين.

وحدد الدستور الأطار العام لتكوين الأقاليم الاتحادية استنادا الى الشرعية الديمقراطية، ومن خلال عملية الاستفتاء في المحافظة أو المحافظات التي تروم تكوين الأقاليم، اذ يحق لكل محافظة أو اكثر تكوين اقليم باحدى هاتين الطريقتين :

أ. طلب مقدم من ثلث الأعضاء في كل مجلس من مجالس المحافظات التي تروم تكوين الأقاليم.

ب. طلب من عشر الناخبين في كل محافظة من المحافظات التي تروم تكوين الأقاليم.



ومن ثم يصادق على طلب سكان المحافظة أو المحافظات التي تروم تكوين الأقليم.

ويبدى الدستور مرونة سياسية اكثر من قانون ادارة الدولة في تكوين الأقاليم.

ويقوم الاقليم بوضع دستور له، ينظم السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية في الأقليم، من حيث التكوين والأختصاص. اذ يحق للأقاليم ممارسة اختصاصاته ماعدا الصلاحيات الحصرية للحكومة الاتحادية التي ترد في الدستور الاتحادى، على الا يتعارض ذلك مع الأحكام الواردة فيه، كل ذلك في اطار تجسيد علوية الدستور الاتحادى على دساتير و قوانين الأقاليم.<sup>٦٩</sup>

ويحدد الدستور الأختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، مع تحديد بعض المسائل ضمن مجال الأختصاص المشترك للحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم، و يبقى للأقاليم الأختصاصات المتبقية. لذلك يمكن تجسيد التنظيم الدستورى لتوزيع الأختصاصات من خلال الأختصاصات الحصرية والمشاركة والمتبقية. ومن هذه الناحية، هناك تشابه مابين الدستور العراقي والقانون الاساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية لتوزيع الأختصاصات الدستورية مابين الحكومة الاتحادية والأقاليم، مع وجود اختلاف مابين الدستور العراقي والدساتير الاتحادية لكل من الولايات المتحدة وسويسرا وألمانيا، والذي هو اشراك المحافظات غير المنتظمة في اقليم في ممارسة الأختصاصات التي تتمتع بها الأقاليم الاتحادية في الدولة العراقية على

---

<sup>٦٩</sup> أريان محمد على. الدستور الفدرالي (دراسة مقارنة). م. س.، ص ٧٧. و دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥ مواد ( ١، ١١٦، ١١٧، ١١٨، ١١٩ ).

الرغم من ان الدستور العراقي لم يبين، بشكل واضح ودقيق، ملامح هذا التوزيع للأختصاصات بخصوص المركز القانوني للمحافظات غير المنتظمة في الأقاليم<sup>٧٠</sup>.

### ويختص السلطات الاتحادية بالأختصاصات الحصرية الآتية :

١. رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي والتفاوض بشأن المعاهدات و الاتفاقات الدولية و سياسات الاقتراض والتوقيع عليها و ابرامها، و رسم السياسة الاقتصادية والتجارة الخارجية السيادية.
٢. وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها، بما في ذلك انشاء قوات مسلحة وادارتها لتأمين حماية وضمان أمن حدود العراق، والدفاع عنه.
٣. رسم السياسة المالية والكمركية واصدار العملة وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة، ورسم السياسة النقدية، وانشاء بنك مركزي وادارته.
٤. تنظيم أمور المقاييس والمكايل و الأوزان.
٥. تنظيم أمور الجنسية والتجنس والأقامة وحق اللجوء السياسي.
٦. تنظيم سياسة الترددات البثية والبريد.
٧. وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية.
٨. تخطيط السياسات المتعلقة بمصادر المياه من خارج العراق و ضمان تدفق المياه اليه و توزيعها العادل داخل العراق وفق القوانين والأعراف الدولية.

---

<sup>٧٠</sup> . آريان محمد علي، الدستور الفدرالي (دراسة مقارنة) م. س. ص ٧٨ ، و المواد ( ١٢٠ ،

١٢١ ف١، ١١٥ ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥

٩. الأحصاء و التعداد العام للسكان.

وفيما يتعلق بإنشاء القوات المسلحة و الأجهزة الأمنية نص الدستور على أن تتكون من مكونات الشعب العراقي على أساس حماية التوازن العرقي والطائفي في تشكيلات القوات المسلحة و تكون الاختصاصات الآتية مشتركة بين السلطات الاتحادية و الأقاليم :

١. تنظيم ادارة الكمارك بالتنسيق مع حكومات الأقاليم و المحافظات غير المنتظمة في اقليم.

٢. تنظيم مصادر الطاقة الكهربائية الرئيسية و توزيعها.

٣. رسم السياسة البيئية لضمان حماية البيئة من التلوث والمحافظة على نظافتها، بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

٤. رسم سياسات التنمية والتخطيط العام.

٥. رسم السياسة الصحية العامة، بالتعاون مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

٦. رسم السياسة التعليمية والتربوية العامة، بالتشاور مع الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

٧. رسم سياسة الموارد المائية و تنظيمها بما يضمن توزيعا عادلا لها، وينظم ذلك بقانون.

٨. رسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز معا بما يحقق مصلحة الشعب العراقي، معتمدة أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار.

وفيما يتعلق بالاختصاصات المشتركة بين الحكومة الاتحادية والأقاليم، تكون الأولوية فيها، لقانون الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في

حالة الخلاف بينها و بين القوانين الاتحادية. اذ يخالف ذلك قاعدة أولوية لقانون الاتحادي على قوانين الأقليمية التي تقوم عليها الانظمة الاتحادية في الانظمة الاتحادية الدستورية، بما فيها الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السويسري وجمهورية ألمانيا الاتحادية<sup>٧١</sup>.

### السلطة التشريعية الاتحادية في الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥

تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلس النواب ومجلس الاتحاد، وتمارس صلاحياتها وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات، وحسب طبيعة النظام السياسي، و بهذا أخذ الدستور العراقي بنظام المجلسين في تكوين السلطة التشريعية الاتحادية. ولكن ينظم تنظيم مجلس الاتحاد من حيث التكوين والاختصاص، بقانون يصدره مجلس النواب بأغلبية ثلثي الاعضاء، ويدل ذلك على عدم اهتمام المشرع الدستوري بتنظيم مجلس الاتحاد، باعتبار ان الاقاليم لم تشكل في العراق بعد. هذا اضافة الى عدم تثبيت المبادئ العامة للنظام الاتحادي التي تتعلق بتكوين المجلس، وتحديد علاقته بمجلس النواب في الدستور، كمبدأ التمثيل المتساوي للأقاليم في المجلس، وتمتعه بالمركز الدستوري نفسه ( المركز القانوني المتساوي لمجلس النواب). بل وجعل الدستور كل ذلك من اختصاص مجلس النواب، اذ يؤدي ذلك الى وجود حالة من عدم المساواة مابين المجلسين، و يشكل حالة عدم التوازن الاتحادي مابين السلطة الاتحادية والأقاليم في الدولة العراقية. ومن جانب

---

<sup>٧١</sup> . آريان محمد علي، الدستور الفدرالي (دراسة مقارنة)، م. س. ذ. ص ٨٠ . و المواد (١١٠، ٩، ١، ١٢١ ف٥، ١١٤، ١١٢ ف٢، ١١٥) من دستور جمهورية العراقية لسنة ٢٠٠٥.

آخر، فان اعطاء مجلس النواب صلاحية تكوين هيئة تشريعية ( كجزء من السلطة التشريعية ) بقانون يخالف مبادئ القانون الدستوري، لأن الدستور هو الذي يختص بذلك وليس القانون العادي. وكذلك يساوي الدستور مابين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم في التمثيل لهذا المجلس، والذي يعطي المحافظات مركزا قانونيا اقوى من مركز الوحدات الادارية الذي نص عليه الدستور واعتبرت المحافظة وحدة ادارية وفقا لنظام اللامركزية الادارية، اذ تتمتع بالصلاحيات الادارية والمالية الواسعة. على هذا الأساس يؤجل الدستور تشكيل المجلس الاتحادي الى مابعد نفاذه و سن قانون خاص به من قبل مجلس النواب في الدورة البرلمانية الثانية، لذلك فان مجلس النواب هو الذي يمثل السلطة التشريعية الاتحادية الى ان يتم تشكيل المجلس الآخر<sup>٧٢</sup>.

وفي اطار وضع القوانين الاتحادية، يحق لمجلس النواب ان يقدم المقترحات و مشروعات القوانين. اذ يقدم من قبل عشرة من اعضائه أو احدى لجانه المختصة. و يصادق على مشاريع القوانين المقترحة من قبل مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء بما فيها مشروعي الموازنة العامة للدولة و الموازنة التكميلية، والمصادقة على الحساب الختامي. ويحق للمجلس المناقشة بين أبواب الموازنة وتخفيض مجمل مبالغها، وله أيضا ان يطلب من مجلس الوزراء زيادة اجمالي النفقات<sup>٧٣</sup> وكذلك المصادقة على موازنة وافية

---

<sup>٧٢</sup> . آريان محمد علي، الدستور الفدرالي (دراسة مقارنة)، ن. م. س. ذ. ص ٨٠ . و

المواد ( ١١٠، ٩، ١، ١٢١ ف ٥، ١١٤، ١١٢ ف ٢، ١١٥ ) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

<sup>٧٣</sup> .القاضي نبيل عبدالرحمن حياي، تعديل الدستور في الدولة الاتحادية، المكتبة

القانونية، الطبعة الأولى ٢٠٠٤، بغداد.

ومستقله للقضاء والمصادقة على موازنة المجلس ولجانه. كما يمكنه اصدار النظام الداخلي الخاص به، و تشريع قانون خاص يعالج حالة استبدال أعضائه بسبب الوفاة او الاستقالة او الاقالة أو فقدان العضوية لأي سبب آخر<sup>٧٢</sup>.

## ٢. تعديل الدستور :

تعرض سبيل وضع اجراءات تغيير النصوص الدستورية مشكلة رئيسية هي مشكلة التوفيق بين حاجتين : الحاجة الى منع التغيير غير المدروس دراسة كافية من جهة، و الحاجة الى السماح باجراء التعديلات المستحسنة والتي تحظى بتأييد شعبي كبير. و تسلم جميع الدساتير بضرورة التغيير، اذ هي تشتمل على اجراءات لتعديل نصوصها، كما تعترف بضرورة الدرس الوافي للتغيير المنوى اجراؤه، وضرورة تمتعه بالتأييد العام، بدليل وجود اصول متعددة تجعل طريقة التعديل أصعب من التشريعات العادية. و تقسم هذه الأصول الى ثلاثة أنواع عامة هي :

١. استعمال مرحلتين منفصلتين لأقتراح التعديلات والتصديق عليها.
٢. ضرورة الحصول على أكثرية غير عادية خلال اجراءات التعديل.

---

<sup>٧٢</sup> ينظر المدة (٥١) و (ف٥) من المادة (٤٩) من دستور جمهورية العراق. و آريان محمد على، الدستور الفدرالي (دراسة مقارنة)، . ن. م. س. ذ. ص ١١٧



## ٣. ضرورة التصديق على التعديلات بالاستفتاء الشعبي.<sup>٧٥</sup>

هذا بصورة عامة، اما بالنسبة للعراق، قبل الاستفتاء على هذا الدستور اضيفت بعض الأحكام بتعديل الدستور. اذ اضيفت المادة ( ١٤٢ ) التي نصت على ان يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون ممثلة للمكونات الأساسية للشعب العراقي، مهمتها تقديم تقرير الى مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر، يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن اجرائها على الدستور، وتعرض هذه التعديلات على مجلس النواب للمصادقة عليها، فاذا وافق مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، تطرح هذه التعديلات على الشعب للاستفتاء خلال شهرين. أما إذا وافق عليها بأغلبية المصوتين في جميع انحاء البلاد ولم يرفضها ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر فان التعديل يعد نافذا. أما اذا لم يوافق مجلس النواب على التعديلات، أو وافق المجلس، ولم يوافق المصوتين في البلاد، أو اذا وافق المجلس والمصوتون، ولكن رفضها ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر، تعد التعديلات غير نافذة وملغاة. علما بان هذه الأحكام الخاصة بالتعديل توقف الإجراءات العادية لتعديل الدستور في المادة ( ١٢٦ ) من الدستور بشكل مؤقت، و بعد انتهاء الاستفتاء المذكور سلبا أو ايجابا، فان لمجلس النواب و وفقا للمادة (١٤٢) من الدستور بطلب من خمس

---

<sup>٧٥</sup> . ينظر الفقرة ( ١ ) من المادة ( ٦١ ) من دستور جمهورية العراق، و المادة ( ٦٠ ، ٦٢ ) منها، و المادة ( ٣١ ) من النظام الداخلي لمجلس النواب، و الفقرة ( ٢ ) من المادة ( ٩١ ) من دستور، و الفقرة ( ٤ ، ٥ ) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

أعضائه اقترح التعديلات الدستورية، على أن يوافق ثلثا أعضاء مجلس النواب على التعديل وموافقة الشعب بالاستفتاء العام<sup>٧٦</sup>.

### ٣. تشكيل الحكومة :

ان انتخاب رئيس الجمهورية ( مجلس الرئاسة في الدورة البرلمانية الأولى ) و اعطاء الثقة للحكومة يدخل ضمن سلطات مجلس النواب. ذلك لأن المجلس ينتخب رئيسا للدولة و نائبين له، بقائمة واحدة وبأغلبية الثلثين من أعضائه، وكذلك بالأغلبية نفسها في حالة ملء أحد المناصب الشاغرة فيه. فيتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات، بحيث يحصل المرشح الذي ينال على اكثرية الأصوات في الاقتراح الثاني على منصب رئيس الجمهورية. ثم تتولى رئاسة الدولة تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عددا في المجلس النواب بتشكيل الحكومة. وتبدأ الحكومة عملها وممارسة صلاحياتها بعد موافقة مجلس النواب على الوزراء منفردين، والمنهج الوزاري بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه<sup>٧٧</sup> الرقابة على أداء السلطة التنفيذية.

يمكن لمجلس النواب مساءلة رئيس وأعضاء مجلس الرئاسة، ومجلس الوزراء، وأي مسؤول آخر، في السلطة التنفيذية، وهي تتضمن توجيه

---

<sup>٧٦</sup> ينظر المادة ( ١٢٦، ١٤٢ ) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) . و آريان محمد

على، الدستور الفدرالي (دراسة مقارنة)، م. س. ذ، ص ١٨.

<sup>٧٧</sup> ينظر بند ( أ، د ) من الفقرة ( ٢ ) من المادة ( ١٢٨ ) و المادة ( ٧٠ ) من دستور

جمهورية العراق و الفقرة ( ١، ٤ ) من المادة ( ٧٦ ) من نفس الدستور. و آريان محمد

على، الدستور الفدرالي (دراسة مقارنة)، م. س. ذ، ص ١٨.

الأسئلة وطرح موضوع الاستيضاح منهم بدعوتهم للحضور أمام المجلس والأجابة، وحق المجلس في استجوابهم، و سحب الثقة من أي وزير أو جميع الوزراء أو رئيس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه - كذلك اقالة أي عضو من أعضاء مجلس الرئاسة، لعدم الكفاءة أو النزاهة بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائه - و يعد الوزير مستقيلا عند سحب الثقة منه. كما وتعد الوزارة باكمالها مستقيلة عند سحب الثقة من رئيس الوزراء.

٤. مساءلة رئيس الجمهورية ( رئيس وأعضاء مجلس الرئاسة ) بطلب مسبب بالأغلبية المطلقة لأعضاء مجلس النواب، و كذلك اعفاءه من منصبه عند ادانته من قبل المحكمة الاتحادية العليا في حالة الحث باليمين الدستورية، أو انتهاك الدستور، أو الخيانة العظمى<sup>٧٨</sup>.

٥. المصادقة على المعاهدات و الاتفاقيات الدولية من خلال قانون يسن بأغلبية ثلثي أعضائه.

٦. الموافقة على تعيين رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية، ورئيس الادعاء العام ورئيس هيئة الاشراف القضائي بالأغلبية المطلقة بناء على اقتراح من مجلس القضاء الأعلى.

٧. الموافقة على اعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية ثلثي أعضائه، على ان يعرض رئيس الوزراء الاجراءات المتخذة عند اعلان هذه الحالات على المجلس.

٨. يقوم رئيس مجلس النواب بواجبات رئيس الجمهورية عند خلو المنصب وعدم وجود نائب لرئيس الجمهورية.

---

<sup>٧٨</sup> . ينظر الفقرة ( ٧ ) من المادة ( ٦١ ) و الفقرة ( ٦ ، ٨ ) من المادة نفسها. و آريان

محمد علي. الدستور الفدرالي (دراسة مقارنة)، م. س. ذ. ص ١١٩.

١٠. تحديد الاجراءات الخاصة بتكوين الأقاليم بالأغلبية البسيطة.
  ١١. تحديد كيفية انتخاب مجالس المحافظات والصلاحيات الخاصة بها.
  ١٢. حل الهيئة العليا لأجثثا البعث بعد انتهاء مهمتها بالأغلبية المطلقة.
  ١٣. حل هيئة دعاوى الملكية العقارية بأغلبية ثلثي أعضائه<sup>١١</sup>.
- بناء على ذلك يتمتع مجلس النواب بصلاحيات هامة وكثيرة. و يرجح الدستور كفة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، و التي تتخطى المركز الدستوري للبرلمانات في النظام السياسي البرلماني الذي نص عليه الدستور في مادته الأولى وتقترب من نظام المجلس. ومنها يمارس مجلس النواب صلاحياته في تشكيل الحكومة بوجود قواعد المسؤولية السياسية التي تصل الى سحب الثقة من الوزارة باكملها علما انه لا يمكن المساس بمركزه الدستوري، اذ لا يحق للسلطة التنفيذية حل مجلس النواب، لأن سلطة الموافقة على حله تعود لمجلس النواب نفسه، وهذا ما يخالف قواعد النظام البرلماني. اضافة الى ذلك، ان وجود مجلس الرئاسة بهذه الصيغة الدستورية، من حيث التكوين والاختصاص، و فيما يتعلق باختصاصه التشريعي الذي يعطيه حق الاعتراض التوقيقي على القوانين والقرارات التي يصدرها مجلس النواب. يعطى الى حد ما بعض ملامح النظام الرئاسي على النظام السياسي العراقي.

ودلك بالرغم من وجود ترابط وتيق مابين تشكيل مجلس الرئاسة، ومسألة التوافق السياسي بين المكونات الرئيسية للشعب العراقي الذي من

---

<sup>١١</sup> ينظر، الفقرة ( ٤ )، ( ٥ )، ( ٩ ) من المادة (٦١) والفقرة ( ٤ ) من المادة (٧٥) و الفقرة ( ٤ ) من المادة (١٢٢) و فقرة (٢) من المادة (١٣٦) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥)، و آريان محمد علي، الدستور الفدرالي (دراسة مقارنة)، م. س. ذ، ص ١٢٠.

الممكن ان يتحقق وراءه نوع من مشاركة الأقليم في ممارسة السلطة السياسية على مستوى الدولة الاتحادية، وخاصة في بداية تكوين هذه الدولة و بناء مؤسساتها الدستورية. ولكن لا يمكن لهذا المجلس ان يقوم بالمهام والأختصاصات التي يمارسها مجلس الاتحاد، لتجسيد النظام الاتحادي، على الرغم من كون كل مايتعلق بتكوين المجلس و اختصاصاته غير واضح المعالم، لأنه متوقف على ارادة الكتل السياسية داخل مجلس النواب.

وينطبق كل ذلك على طبيعة النظام السياسي العراقي، وتحديد العلاقة مابين السلطتين التشريعية والتنفيذية، في قانون ادارة الدولة، في الفترة الثانية من المرحلة الانتقالية، الا فيما يتعلق بنقطة جوهرية في القانون، وهي عدم النص على صلاحية حل الجمعية الوطنية من قبل الحكومة، وهذا ما يرجح كفة السلطة التشريعية، اذ يعود ذلك الى أهداف ومهام العملية السياسية في الفترة الانتقالية التي مر بها العراق، والحاجة الى مؤسسات شبه مستقرة. بالإضافة الى ذلك تمارس الجمعية الوطنية بموجب قانون ادارة الدولة صلاحيات تأسيسية اضافة الى كونها جمعية تشريعية، و هذا ما يتطلب نوعا من الاستقرار السياسي<sup>٨٠</sup>.

---

<sup>٨٠</sup> . الفقرة (١) من المادة (٦٤) و الفقرة (٥) من المادة ( ١٣٨ ) من دستور الجمهورية العراقية لسنة (٢٠٠٥). و آريان محمد علي، الدستور الفدرالي (دراسة مقارنة)، م. س. ذ، ص١٢٠.

## السلطة التنفيذية الاتحادية

وفقاً لأحكام الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥

وتتناول هذه الفقرة كل من رئاسة الدولة و مجلس الوزراء كلا على حدة:

### أولاً / مجلس رئاسة الدولة :

يتولى مجلس رئاسة الدولة رئاسة الدورة البرلمانية الأولى، ويحل محل رئيس الجمهورية والذي يمثل سيادة الدولة، ويعمل لأجل الحفاظ على سيادة واستقلال العراق و وحدة وسلامة أراضيه، وفقاً لأحكام الدستور، ويتكون المجلس من الرئيس و نائبين له ينتخبون من قبل مجلس النواب بأغلبية الثلثين، وبقائمة واحدة، وللمجلس النواب اقالة أي عضو من أعضاء مجلس الرئاسة بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائه، بسبب عدم الكفاءة أو النزاهة. كما و يمكن اعفاء أعضاء المجلس من مناصبهم بالأغلبية المطلقة، لعدد أعضاء مجلس النواب، وبعد ادانتهم من قبل المحكمة الاتحادية العليا في إحدى الحالات الآتية :

أ. الحث اليمين الدستورية.

ب. انتهاك الدستور.

ج. الخيانة العظمى<sup>٨١</sup>.

---

<sup>٨١</sup> ينظر الفقرة (١) من المادة (١٣٨) من دستور جمهورية العراق، و التي بموجبها يحل تعبير (مجلس الرئاسة) محل تعبير (رئيس الجمهورية) اينما وردت في الدستور في الدورة البرلمانية الأولى. و المادة (٦٧) و بند (ب، ج) من الفقرة (٢) من المادة (١٣) من دستور جمهورية العراق. و آريان محمد علي، الدستور الفدرالي (دراسة مقارنة)، م. س. ذ، ص ١٤٥.



وعند خلو أي منصب في مجلس الرئاسة ينتخب مجلس النواب، بثلاثي أعضائه بديلاً عنه و تكون مدة رئاسة الرئيس و نائبيه أربع سنوات، و في الوقت نفسه تعد هذه المدة فترة انتهاء مجلس الرئاسة بهذه التشكيلة الدستورية، واحلال رئيس الجمهورية مكانه بعد انتهاء الدورة البرلمانية الأولى. و يشترط في أعضاء مجلس الرئاسة ما يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب على ان يكون :

١. قد اتم الأربعين سنة من عمره.
  ٢. متمتعاً بالسمعة الحسنة والنزاهة والاستقامة.
  ٣. قد ترك حزب البعث المنحل قبل سقوط النظام السابق بعشر سنوات اذا كان عضواً فيه.
  ٤. ألا يكون قد شارك في قمع الانتفاضة في عام ١٩٩١ أو عمليات الانفال ولم يقترف جريمة بحق الشعب العراقي<sup>٨٢</sup>
- ويلاحظ ان المشرع الدستوري، سواء بالنسبة لقانون ادارة الدولة أم هذا الدستور، لم يشترط توفر مؤهل دراسي عالي لعضو مجلس الرئاسة، رغم دوره الكبير في الحياة السياسية العراقية. اذ كان الأولى بالمشرع تحديد حد أدنى للمؤهل الدراسي. ويتخذ مجلس الرئاسة قراراته بالأجماع، ويجوز لأي عضو اناة أحد العضوين الآخرين مكانه. ومن أهم اختصاصات مجلس الرئاسة هو حق الاعتراض التوقيقي، للقوانين والقرارات الصادرة عن مجلس النواب، اذ ترسل القوانين والقرارات التي يسنها مجلس النواب الى مجلس الرئاسة، للموافقة عليها واصدارها خلال عشرة ايام، من تأريخ

---

<sup>٨٢</sup> ينظر بند (د) من الفقرة (٢) من المادة (١٢٨) و الفقرة (١) من المادة (٧٩) و الفقرة (٢) من المادة (١٢٨) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥).

وصولها اليه باستثناء ماورد في المادتين (١١٨، ١١٩) من الدستور المتعلقتين بتكوين الأقاليم. ولكن هذا الحق محدد كما يأتي :

أ. اذا لم يوافق المجلس على القانون أو القرار خلال عشرة أيام من تأريخ وصوله اليه يعاد الى مجلس النواب لإعادة النظر فيه والتصويت عليه، ثم يرسل ثانية الى مجلس الرئاسة للموافقة عليه.

ب. اذا لم يوافق المجلس ثانية على القانون أو القرار خلال عشرة أيام من تأريخ وصوله اليه، يعاد الى مجلس النواب، الذي اذا أقره بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه، حينئذ لا يجوز لمجلس الرئاسة الاعتراض عليه و يعد مصادقا عليه<sup>٨٢</sup>.

وعليه يمكن لمجلس الرئاسة تعطيل القانون أو القرار، لا سيما وان الحصول على أغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضاء مجلس النواب ليس أمرا يسيرا. وهنا تكمن أهمية هذا المجلس ودوره في العملية التشريعية، الا ان حق مجلس الرئاسة، بالاعتراض على القوانين و القرارات التي يصدرها مجلس النواب، لا يشمل القوانين المتعلقة بتكوين الأقاليم الاتحادية، وذلك على اعتبار ان تكوين الاقاليم الاتحادية حق يتوقف على ارادة أهالي المحافظة أو المحافظات المعنية. ولكن ارتباطا بعدم وجود توافق وطني حول تطبيق النظام الاتحادي في العراق، طالما ان مجلس الرئاسة يؤدي دورا هاما في العملية التشريعية بصورة توافقية مابين الكتل السياسية ذات الأغلبية في مجلس النواب، لذلك من الضروري اشتراط موافقته على تشكيل الأقاليم

---

<sup>٨٢</sup> . ينظر الفقرة (٤) من المادة (١٣٨) و بند ( أ، ب، ج ) من الفقرة (٥) من المادة نفسها من دستور العراق لسنة (٢٠٠٥). و آريان محمد علي، الدستور الفدرالي (دراسة مقارنة) ، م. س. ذ، ص ١٤٧.

داخل الدولة العراقية. و يقتصر حق الاعتراض على مجلس الرئاسة الذي يوجد في الدورة البرلمانية الأولى فقط من تطبيق هذا الدستور، ثم تعاد الأحكام الخاصة برئيس الجمهورية بعد ذلك، و ليس للرئيس حينئذ حق الاعتراض.

ومن اختصاصات مجلس الرئاسة في ممارسة صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في الدستور، ما يأتي<sup>٨٤</sup>:

١. اصدار المراسيم الجمهورية.
٢. اصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس الوزراء بأستثناء ما يتعلق بالحق العام، و المحكومين بارتكاب الجرائم الدولية و الارهاب و الفساد المالي و الإداري.
٣. المصادقة على احكام الأعدام الصادرة من المحاكم المختصة بعد اكتسابها الدرجة القطعية.
٤. المصادقة على المعاهدات و الاتفاقيات الدولية التي وافق عليها مجلس النواب، و تعد مصادقا عليها بعد مضي خمسة عشر يوما من تأريخ تسلمها<sup>٨٥</sup>.
٥. القيادة العليا للقوات المسلحة للأغراض التشريعية و الاحتفالية.

---

<sup>٨٤</sup> تنص الفقرة (٢) من المادة (٧٢) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) انه ( يصادق رئيس الجمهورية و يصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب، و تعد مصادقا عليها بعد مضي خمسة عشر يوما من تأريخ تسلمها).

<sup>٨٥</sup> ينظر الفقرة (٦) من المادة (١٣٨) و الفقرات ( ١، ٢، ٤، ٧، ٨، ٩) من المادة (٧٢) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥). و آريان محمد علي، الدستور الفدرالي (دراسة مقارنة). م. س. ذ، ص ١٤٧،

٦. دعوة مجلس النواب المنتخب الى الانعقاد خلال مدة خمسة عشر يوما من تاريخ المصادقة على الانتخابات.
٧. تكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عددا بتشكيل الوزارة، و عند اخفاق رئيس مجلس الوزراء المكلف تشكيل الوزارة خلال ثلاثين يوما من تأريخ التكليف يكلف مرشحا جديدا لرئاسة مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوما. وكذلك في حالة نيل الوزارة ثقة مجلس النواب يتولى مجلس الرئاسة تكليف مرشح آخر، لتأليف الوزارة خلال خمسة عشر يوما.
٨. يقوم مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب، لأي سبب كان، ويقوم بتكليف مرشح آخر خلال خمسة عشر يوما لتأليف الوزارة.
٩. منح الأوسمة والنياشين بتوصية من مجلس الوزراء وفقا للقانون.
١٠. قبول أوراق اعتماد السفراء.
١١. دعوة مجلس النواب الى جلسة استثنائية، على ان يكون الاجتماع مقتصرًا على الموضوعات التي أوجبت اليها الدعوة، و كذلك طلب تمديد الفصل التشريعي لمجلس النواب.
١٢. الطلب من مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء.
١٣. الموافقة على طلب رئيس مجلس الوزراء لحل مجلس النواب.
١٤. الطلب المشترك مع رئيس مجلس الوزراء من مجلس النواب لأعلان الحرب وحالة الطوارئ.
١٥. تقديم مشروعات القوانين الى مجلس النواب.
١٦. اقتراح تعديل الدستور مع مجلس الوزراء مجتمعين.
١٧. المصادقة على تعديل الدستور خلال سبعة أيام، و يعد الدستور مصادقا بعد انتهاء هذه المدة في حالة عدم تصديقه عليه.

١٨. ممارسة أي صلاحيات رئاسية أخرى واردة في الدستور<sup>٨٦</sup>.

ان مجلس الرئاسة في ظل أحكام هذا الدستور يتمتع بصلاحيات هامة خاصة، فيما يتعلق بالصلاحيات التشريعية التي تكمن في حقه في الاعتراض التوقيفي على القوانين والقرارات التي يصدرها مجلس النواب. علما بأن وجود هذا الحق مرهون ببقاء مجلس الرئاسة، لأن رئيس الجمهورية لا يتمتع بهذا الحق بعد الدورة البرلمانية الأولى.

### ثانيا / مجلس الوزراء :

يكلف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عددا في مجلس النواب من قبل رئيس الجمهورية (مجلس الرئاسة في الدورة الأولى) بتشكيل مجلس الوزراء خلال ثلاثين يوما من تأريخ التكليف. و بعد اعداد قائمة أعضاء وزاراته والمنهاج الوزاري ( البرنامج السياسي للحكومة ) تعرض على مجلس النواب و تنال التشكيلة الوزارية ثقة مجلس النواب. اذا نال جميع الوزراء المرشحين الموافقة بشكل منفرد، والمنهاج الوزاري، بالأغلبية المطلقة لعدد مجلس النواب. وفي حالة عدم نيل الوزارة الثقة أو اخفاق رئيس مجلس الوزراء بتشكيل الحكومة خلال المدة اعلاه، يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح آخر لتأليف الوزارة خلال خمسة عشر يوما. ويشترط في المرشح لرئاسة الوزراء ما يشترط في رئيس الجمهورية، أن يكون حائزا على الشهادة

---

يُنظر الفقرات (١، ٢، ٥) من المادة (٧٦) و المادة (٨١) و الفقرتين (٥، ٦) من المادة (٧٣) والمادة (٥٨) و قسم (١) من بند(ب) من فقرة (٨) من المادة (٦١) و فقرة (١) من المادة (٦٤) و بند (١) فقرة (٩) من المادة (٦١)، فقرة (١) من المادة (٦٠)، و فقرة (١) من المادة (١٢٦) و فقرة (١٠) من المادة (٧٣) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥).

الجامعية أو ما يعادلها و اتم الخامسة و الثلاثين من عمره، و يشترط في الوزير ما يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب، أي أن يكون حائزا على الشهادة الجامعية أو ما يعادلها. ويكون لرئيس الوزراء نائبان في الدورة البرلمانية الأولى<sup>٨٧</sup>.

وعلى غرار الأنظمة البرلمانية أخذ الدستور العراقي بالنظام السياسي البرلماني، لذلك فإن رئيس الوزراء يتمتع بالسلطة الفعلية ويكون مسؤولا، مع أعضاء وزارته، امام مجلس النواب مسؤولية تضامنية وشخصية وفقا لقواعد المسؤولية السياسية في النظام البرلماني، اذ يعد المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة، و القائد العام للقوات المسلحة، و يقوم بإدارة مجلس الوزراء ويترأس اجتماعات المجلس، و له الحق في اقالة الوزراء، بموافقة مجلس النواب، كما ويضع مجلس الوزراء نظامه الداخلي وفقا للمبادئ التي تحقق المشاركة في اتخاذ القرار وتوضيح المسؤوليات والمساهمة في التنفيذ داخل المجلس و تشكيل حكومة وحدة وطنية، والأخذ بمبدأ التمثيل العادل، للمكونات العراقية بناء على الاستحقاق الانتخابي الوطني<sup>٨٨</sup>. و يقصد بذلك بلورة التوافق السياسي وتوسيع دائرة الاشتراك في العملية السياسية، الذي يهدف، من أحد جوانبه، الى تحقيق التوازن الاتحادي ومشاركة الأقاليم في تكوين مجلس الوزراء، وكيفية اتخاذ القرارات

---

<sup>٨٧</sup> ينظر الفقرتين (٢، ٣) من المادة (٧٦) و المادة (٧٧) والمادة (١٣٩) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥). وآريان محمد علي. الدستور الفدرالي (دراسة ومقارنة)، م. س. ذ. ص ١٤٩

<sup>٨٨</sup> ينظر المادة ( ٧٨، ٨٣، ٨٥ ) و آريان محمد علي. الدستور الفدرالي (دراسة ومقارنة)، م. س. ذ. ص ١٥٠ و الفقرة (١) من نص بيان رئاسة الجمهورية في ٢ / ٤ / ٢٠٠٦ .



فيه. اضافة الى صلاحياته باعتباره المسؤول التنفيذي المباشر، والقائد العام للقوات المسلحة وحقه في اختيار الوزراء أو اقالتهم بموافقة مجلس النواب، ويتمتع رئيس الوزراء بالاختصاصات الدستورية الآتية :

١. دعوة مجلس النواب الى جلسة استثنائية، وله ايضا طلب تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب بما لايزيد عن ثلاثين يوما.  
٢. الطلب بالأشتراك مع رئيس الجمهورية (او مجلس الرئاسة في الدورة الأولى ) من مجلس النواب، للأعلان عن الحرب أو حالة الطوارئ.  
٣. يخول رئيس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من ادارة شؤون البلاد، خلال فترة الحرب وحالة الطوارئ وذلك بقانون يصدره مجلس النواب.

٤. تقديم طلب و بموافقة رئيس الجمهورية(مجلس الرئاسة في الدورة الأولى)، لحل مجلس النواب.

٥. تقديم توصية الى رئيس الجمهورية لأصدار العفو الخاص، ومنح الأوسمة والنياشين. لذلك فان رئيس مجلس الوزراء هوالمسؤول الأول في الدولة من الناحية الفعلية و يتمتع باختصاصات دستورية واسعة و هذا هو الشأن في الدول ذات النظام السياسي البرلماني.

## صلاحيات مجلس الوزراء :

١. تخطيط و تنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة، والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة.
٢. تخطيط مشروعات القوانين.
٣. اصدار الأنظمة و التعليمات و القرارات بهدف تنفيذ القوانين.
٤. اعداد مشروع الموازنة العامة، والحساب الختامي وخطط التنمية.
٥. تقديم التوصية الى مجلس النواب بالموافقة على تعيين وكلاء الوزارات و السفراء و أصحاب الدرجات الخاصة، و رئيس أركان الجيش ومعاونيه، ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق، و رئيس جهاز المخابرات الوطني، ورؤساء الأجهزة الأمنية.
٦. التفاوض بشأن المعاهدات الدولية و التوقيع عليها أو من يخوله. أما فيما يتعلق بتسيير الشؤون الاجتماعية و الثقافية و والأنمائية فيتم تأسيس مكاتب للأقاليم و المحافظات في السفارات و البعثات الدبلوماسية للدولة العراقية. اذ لا يوجد مثل هذه المكاتب في الأنظمة الدستورية الاتحادية الأخرى. و لكن بموجب القانون الأساسي الألماني و الدستور السويسري يحق للمقاطعات أن تبرم المعاهدات الدولية ضمن نطاق صلاحياتها الدستورية، في الحدود التي رسمها الدستور الاتحادي، بشرط ان لا تتقاطع مع مصالح المقاطعات الأخرى و المصلحة العليا للدولة الاتحادية<sup>٨٩</sup>.
٧. لمجلس الوزراء، بالأشتراك مع رئيس الجمهورية، اقتراح تعديل الدستور. ونلاحظ ان اختصاصات مجلس الوزراء العراقي تتشابه الى حد ما

---

<sup>٨٩</sup> ينظر المادة (٨٠) و الفقرة (٤) من المادة (١٢١) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥). وآريان محمد علي، الدستور الفدرالي (دراسة ومقارنة)، م. س. ذ، ص ١٥١.

مع اختصاصات مجالس الوزراء في غالبية الدول ذات النظام السياسي البرلماني.

و فيما يتعلق بالأدارة الاتحادية،أخذ الدستور العراقي بالنظام المختلط في تنفيذ القوانين الاتحادية. اذ تنشأ ادارات اتحادية لتنفيذ القوانين الاتحادية المتعلقة، بتنظيم المسائل التي تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة الاتحادية، باستثناء ادارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية، التي تقوم الحكومة الاتحادية بإدارتها، مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، أي ان تكون هناك دوائر مشتركة اتحادية اقليمية لأدارة هذا المرفق ومن الحقول الحالية، وفي هذا الاطار تكون ادارة النفط و الغاز المستخرج في المستقبل من الحقول بيد حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة، ولم يبين الدستور مدى صلاحية حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة في ادارتها ومدى صلاحية الحكومة الاتحادية في الاشراف والرقابة عليها.و كذلك تدار الثروات الوطنية الأخرى، ومنها الآثار والمواقع الأثرية والتراثية والمخطوطات والمسكوكات من قبل الحكومة الاتحادية، بالتعاون مع حكومات الأقاليم والمحافظات، والتي تختص السلطة الاتحادية بتنظيمها. أما فيما يتعلق بإدارة المرافق الأخرى التي تسير وفقا للقوانين الاتحادية المتعلقة بتنظيم المسائل تدخل ضمن الصلاحيات المشتركة مابين الحكومة الاتحادية و الأقاليم و المحافظات التي لم تنتظم في اقليم من خلال الادارة الإقليمية، و تتمتع حكومات الأقاليم بصلاحيات تعديل تطبيق هذه القوانين الاتحادية، أما اذا كانت هناك قوانين اقليمية تتعارض مع هذه القوانين الاتحادية فتكون الأولوية فيها للقانون الاقليمي،

والتي تخالف قاعدة الاولوية للقانون الاتحادي، على القوانين الإقليمية في الأنظمة الاتحادية الدستورية<sup>١٠</sup>.

وفي إطار الهيئات المستقلة، نص الدستور على تأسيس هيئة عامة، بقانون لضمان حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، في المشاركة العادلة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة، وكذلك المشاركة في البعثات و الزمالات الدراسية، والوفود و المؤتمرات الإقليمية و الدولية، وتتكون هذه الهيئة من ممثلي الحكومة الاتحادية، والأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ويأتى تأسيس هذه الهيئة ضمن الترتيبات السياسية المؤقتة التي يتضمنها الدستور العراقي، لتنظيم سير الإدارة الاتحادية، و ضمان مشاركة الأقاليم، والمحافظات غير المنتظمة في إقليم فيها، كمحاولة من المشرع الدستوري لسد ثغرات عدم تمثيل الأقاليم في المؤسسات السياسية للدولة الاتحادية، وينص الدستور على تأسيس هيئة عامة، بقانون لمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية التي تتكون من خبراء و ممثلي الحكومة الاتحادية والأقاليم والمحافظات للقيام بالواجبات الآتية :

١. التحقيق من عدالة توزيع المنح و المساعدات و القروض الدولية، بموجب استحقاق الأقاليم و المحافظات غير المنتظمة.

٢. التحقق من الاستخدام الأمثل للموارد المالية و اقتسامها.

٣. ضمان الشفافية و العدالة عند تخصيص الاموال لحكومات الأقاليم و المحافظات غير المنتظمة في إقليم، وفقا للنسب المقررة<sup>١١</sup>. ان الدستور لم

---

<sup>١٠</sup> ينظر المادة (١١٢) و الفقرة (٢) من المادة (١٢١) و المادة (١١٥) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥). و آريان محمد علي، الدستور الفدرالي (دراسة ومقارنة)، م.س. ذ، ص ١٥٢.

ينظم بصورة واضحة و دقيقة كل ما يدخل ضمن مالية الدولة الاتحادية وكيفية تنظيم الموارد المالية للدولة وتقسيمها، سواء كان وفقا للنسب المقررة التي جاء بها الدستور السويسري، أم حسب نوعية الموارد كما نظمها القانون الأساسي الألماني. لذلك نص الدستور على تنظيم هذه الهيئة بقانون، لكي تكون هي الجهة المختصة بها.

ومن أوجه النقص اعطاء الدستور العراقي صلاحية تنفيذ بعض القوانين الاتحادية للأقاليم التي لم تنظم كأقاليم و السؤال هو كيفية اشراف و رقابة الحكومة الاتحادية على سير تنفيذ هذه القوانين. اذ يعد ذلك نقصا في الدستور، وفي تنظيم الإدارة الاتحادية، كما هو معمول به في كل من دستور الاتحاد السويسري، والقانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية، كذلك لم ينص الدستور العراقي بصورة واضحة على امكانية تنفيذ الأقاليم القوانين الاتحادية، كما نص على ذلك الدستور السويسري والقانون الأساسي الألماني، وهذا ما يضيف نقطة أخرى حول غموض التنظيم القانوني للإدارة الاتحادية، وكيفية تنفيذ القوانين الاتحادية في العراق.

---

<sup>١١</sup> ينظر المادة (١٠٥) و المادة (١٠٦) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥).

## السلطة القضائية الاتحادية

وفقاً لأحكام دستور جمهورية العراق الدائم لسنة ٢٠٠٥

على الرغم من ان احكام هذا الدستور لم تغير كثيراً، من النظام القانوني للسلطة القضائية الاتحادية (وان لم يكتمل بعد ) الذي جاء به قانون ادارة الدولة، والقوانين المعنية الأخرى، منها الأوامر الصادرة من سلطة الائتلاف المؤقتة وقانون المحكمة الاتحادية العليا، الا ان الدستور جاء بأحكام جديدة في الاطار المتعلق باستقلالية السلطة القضائية، وكيفية تكوين، واختصاصات المحكمة الاتحادية العليا.

### أولاً / الأحكام التي تتعلق بمبدأ استقلالية القضاء

يؤكد الدستور على استقلالية السلطة القضائية التي تتولاها المحاكم باختلاف أنواعها ودرجاتها، اذ تصدر الاحكام القضائية وفقاً للقوانين المنظمة لها، ويكون القضاة مستقلون، و يخضعون للقانون فقط، ولا يجوز التدخل من قبل أية سلطة في شؤون القضاء و العدالة<sup>١٢</sup>. هذا اضافة الى منع القاضي وأعضاء الادعاء العام من الجمع بين الوظيفة القضائية والوظيفة التشريعية أو التنفيذية، أو أي عمل آخر. كما ويحظر الدستور عليهم الانتماء الى أي حزب، أو منظمة سياسية، أو القيام بأي نشاط سياسي.

---

<sup>١٢</sup> ينظر المادة (٨٧، ٨٨) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥). و آريان محمد علي. الدستور الفدرالي (دراسة ومقارنة)، م. س. ذ، ص ١٨٣.



ولا يمكن عزلهم الا بالطرق التي يحددها القانون، وفي الحالات المحددة بالقانون، يعطي الدستور مجلس القضاء الأعلى ادارة الجهاز القضائي الاتحادي، الذي يمارس صلاحياته في :

١. ادارة شؤون القضاء والأشراف على القضاء الاتحادي.
٢. ترشيح رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية و رئيس الادعاء العام و رئيس هيئة الاشراف القضائي وعرضها على مجلس النواب للموافقة على تعيينهم.
٣. اقتراح مشروع ميزانية السلطة القضائية الاتحادية وطرحه على مجلس النواب للمصادقة عليه.

## ثانيا/ الاحكام التي تتعلق بتكوين واختصاصات المحكمة الاتحادية العليا :

عد الدستور المحكمة الاتحادية العليا هيئة مستقلة ماليا واداريا، وهي تتكون من عدد من القضاة والخبراء في الفقه الاسلامي والقانون، يحدد عددهم وكيفية اختيارهم وعمل المحكمة بقانون، يصدره مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه<sup>٩٣</sup>، ان الفئات الأخرى من بين تشكيل المحكمة من خبراء الفقه الإسلامي، وفقهاء القانون، هم من غير القضاة وهذا ما يخالف اعتبار المحكمة هيئة قضائية. ان وجود خبراء الفقه الإسلامي ضروري، في بعض الأحيان، لتفسير بعض النصوص الدستورية أو القانونية، لاسيما وان الفقرة (١) من المادة (٢) من الدستور نصت على ان (( الإسلام دين الدولة

---

<sup>٩٣</sup> ينظر المواد (٩٠، ٩١، ٩٢، ٩٧، ٩٨) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥. و أريان محمد علي. الدستور الفدرالي (دراسة ومقارنة)، م. س. ذ. ص ١٨٤

الرسمي وهو مصدر أساس للتشريع ولا يجوز سن قانون يتعارض مع ثوابت أحكام الإسلام )) وفي الوقت نفسه ان وجودهم كأعضاء في المحكمة سيشكل عبئاً على المحكمة عندما تنظر في المنازعات غير المتعلقة بدستورية القوانين، وتفسير الدستور، فالمنازعات القضائية البحتة التي تتعلق بتنازع الاختصاص بين السلطات العامة، أو بين الحكومة الاتحادية والأقاليم والادارات الأخرى، أوتلك المتعلقة بالفصل في الاتهامات الموجهة ضد رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء والوزراء. لذلك من الأفضل ان يكون وجودهم ليس بصفة أعضاء في المحكمة، وانما بصفة استشارية، أي بإمكان المحكمة الاستئناس بهم عند الحاجة لرأي آخر، في بعض الأمور الشرعية والقانونية، وتختص المحكمة الاتحادية العليا بممارسة الصلاحيات الآتية :

١. الرقابة على دستورية القوانين و الأنظمة النافذة.
٢. تفسير الدستور.
٣. الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية والقرارات و الأنظمة والتعليمات والأجراءات الصادرة عن الحكومة الاتحادية.
٤. الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية، وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والادارات المحلية.
٥. الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين الأقاليم والمحافظات.
٦. الفصل في الاتهامات الموجهة ضد رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء و الوزراء.
٧. المصادقة على النتائج النهائية لانتخابات مجلس النواب.
٨. الفصل في تنازع الاختصاص بين القضاء الاتحادي والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم.

٩. الفصل في تنازع الاختصاص فيما بين الهيئات القضائية للأقاليم، أو المحافظات غير المنتظمة في إقليم.

وعلى هذا الأساس، و على الرغم من وجود صلاحية المحكمة الاتحادية العليا بموجب قانون المحكمة، والذي لم يتغير ولم يصدر قانون جديد لتنظيمها، بالرقابة على دستورية القوانين والقرارات التي تصدرها الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم للحفاظ على علوية الدستور الاتحادي، إلا أن الدستور العراقي الجديد، من خلال قراءة الصلاحيات المبينة أعلاه، لم يحتو على صلاحية المحكمة في الرقابة على دستورية القوانين والقرارات التي تصدرها حكومات الأقاليم (المقصود هنا بالنسبة للدستور الاتحادي)، وهذا ما يتعارض مع مبدأ الرقابة الدستورية في الدول الاتحادية، إذ يجب أن يشمل القوانين الإقليمية والاتحادية، إضافة إلى ذلك، لم ينص الدستور على إصدار قانون اتحادي يحدد الإطار القانوني للأختصاص الأستثنائي في للمحكمة الاتحادية العليا، وإن نص قانون المحكمة على ذلك ولكن لم يصدر أي قانون بهذا الخصوص<sup>٩٢</sup>.

وفي إطار صلاحيات المحكمة، من الممكن إعطاء الصلاحيات التي تتعلق بشرعية الأنظمة والقرارات الإدارية، وكذلك المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات، لمحكمة القضاء الإداري، وتوسيع صلاحياتها في هذا المجال، بالإضافة إلى إنشاء محكمة إدارية عليا لمراجعة قرارات محكمة القضاء الإداري.

---

<sup>٩٢</sup> ينظر المادة (٩٢) من دستور جمهورية العراق لسنة (٢٠٠٥) و أريان محمد علي، الدستور الفدرالي (دراسة مقارنة)، م. س. ذ، ص ١٨٥.



# الغائمة

من خلال دراستنا للدساتير الفدرالية، في كل من الاتحاد السويسري ومقارنته بالنظام الاتحادي في العراق، من خلال دراسة أحكام كل من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ و بصورة أكثر تفصيلية الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ تم التوصل الى النتائج الآتية:

الاستنتاجات :

١. ليس هناك طريقة محددة لكتابة الدستور الفدرالي، بل هناك مساهمة للدول والأقاليم المكونة للدولة الاتحادية في العملية الدستورية، حتى ولو اختلفت هذه المشاركة من دولة اتحادية لأخرى. وسواء من حيث المشاركة في تكوين السلطة المؤسسة للدستور الفدرالي، وحرية أطرافها للمصادقة عليه. لا سيما، وأنه قبل وجود العملية الدستورية هناك عملية سياسية تكون اما بالوصول الى اتفاق سياسي مابين الأقاليم المكونة للاتحاد، او ابرام المعاهدة مابين الدول الراغبة في الاتحاد.

٢. ضرورة توفر الرغبة والوعي في الاتحاد للمصالح المتبادلة التي يحصل عليها الجميع وضمانها سيساعد على اقامة الاتحاد.

٣. تأسيس الاتحاد يكون على أساس دستوري وبارادة سياسية حرة لدى الأطراف.

٤. عدم تشكيل مجلس الاتحاد في العراق يضع خلل في ثنائية المجالس التشريعية التي تضمن مشاركة الأقاليم في ممارسة السلطة السياسية، رغم أن هناك محاولات تبذل المشرع العراقي لسد هذه الثغرة الدستورية من خلال :

أ. تكوين مجلس الرئاسة، الذي يتمتع بصلاحيات هامة.



ب. تكوين الهيئات لضمان حقوق الأقاليم في ادارة المؤسسات الاتحادية ومراقبة الواردات الاتحادية.

ج. تأسيس مكاتب للأقاليم في السفارات والبعثات الدبلوماسية. لكن هذا كله لن يرتقى الى مستوى أهمية مجلس الاتحاد في الحفاظ على النظام الاتحادي وحقوق الأقاليم.

٥. هناك قاعدة اشترك الأقاليم بصفة مجتمعة في عملية التعديل الدستوري الاتحادي الأمر الذي يؤكد صفة الجمود التي من المفروض ان تتسم بها الدساتير الفدرالية والتي تحقق بدورها انتفاء الخوف لدى الأقاليم من ان تؤدي عملية التعديل الى الانتقاص من اختصاصاتها الدستورية بموجب قاعدة توزيع الاختصاصات في الدستور الفدرالي، وذلك من خلال الحفاظ على استقلالها الدستوري، ومشاركة الأقاليم في العملية السياسية على مستوى الدولة الاتحادية. وعلى الرغم من وجود نص، سواء في قانون ادارة الدولة أو الدستور العراقي، يحظر الانتقاص من صلاحيات الاقاليم الدستورية، الا انهما اغفلا مسألة مشاركة الأقاليم في عملية التعديل الدستوري الاتحادي.

٦. أخذ كل من قانون ادارة الدولة والدستور العراقي بنظام الادارة اللامركزية، سواء على مستوى الأقاليم أم على مستوى الحكومة الاتحادية، و تعد (المحافظة) وحدة ادارية تعمل وفقا لنظام اللامركزية الادارية، وتتمتع بالاستقلال المالي والاداري المثلث في الدستور، ولكن عند التعمق في دراسة المركز القانوني للأقاليم يتبين لنا تمتع المحافظة بمركز قانوني أقوى من كونها مجرد وحدة ادارية وفقا للنظام الاداري اللامركزي، اذ تشارك الأقاليم في كثير من الصلاحيات القانونية.

## الإستنتاجات و التوصيات :

١. ضرورة تثبيت قاعدة مشاركة الأقاليم في عملية تعديل الدستور العراقي، بصورة مباشرة من خلال البرلمان أو السكان في الأقاليم. أو بصورة غير مباشرة من خلال البرلمان الاتحادي (مجلسي النواب والأقاليم).
٢. بناء النظام الاتحادي على الأسس الجغرافية والقومية. و ذلك لإنهاء الاضطهاد القومي للاكراد من جهة، واستجابة لواقعية التكوين القومي في العراق من جهة أخرى. و ابقاء بغداد عاصمة ومركزاً للأقاليم.
٣. إلغاء تنظيم المركز القانوني للمحافظات لأن هذا يؤدي الى طلب كل محافظة من المحافظات (١٨) الثمانية عشر في العراق اعتبارها محافظة مساوية للأقليم في الحقوق و الواجبات، وهذا يؤدي بدوره الى عدم الاستقرار والفوضى في النهاية.
٤. اعطاء الصلاحيات للأقاليم في ابرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية مع أقاليم أخرى، بالتنسيق مع الحكومة الاتحادية.
٥. تشكيل مجلس الاتحاد ( مجلس الأقاليم ) في البرلمان الاتحادي، وفقاً للقواعد والمبادئ العامة في الأنظمة الدستورية الاتحادية.

# المصادر:

## أ. الكتب باللغة العربية :

١. عصام العطية، القانون الدولي العام، الطبعة السادسة، بغداد، ٢٠٠٦، شركة العاتك للطباعة و النشر.
٢. الدكتور محمد الطاهر محمد، القضية الكردية وحق تقرير المصير، مكتبة مدبولي، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨، القاهرة.
٣. اريان محمد علي، الدستور الفدرالي (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير جامعة بغداد، غير مطبوعة، سنة ٢٠٠٧.
٤. د. محمد هماوندي، الفدرالية والحكم الذاتي واللامركزية الادارية والاقليمية (دراسة نظرية مقارنة) مؤسسة موكرياني للطباعة و النشر، اربيل ٢٠٠١.
٥. الدكتور حسن نافعة ، معجم النظم السياسية و الليبرالية في أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية، الطبعة الثانية، دار الجليل، بيروت، سنة ٢٠٠٠.
٦. الدكتور عبدالغني بسيوني عبدالله، الانظمة السياسية، دار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٨٤.
٧. دكتور احسان حميد المغربي، الدكتور كطران زغيرنعة، الدكتور رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري و النظام الدستوري في العراق، جامعة بغداد، وزارة التعليم العالي و البحث العلمي، كلية القانون، ١٩٩٠.
٨. الدكتور محمد عمر مولود، الفدرالية و امكانية تطبيقها في العراق، مطبعة وزارة التربية أربيل، مؤسسة موكرياني للطباعة و النشر، الطبعة الأولى، ٢٠٠٠.

٩. د محمد هماوندي، الفدرالية و الديمقراطية للعراق، دارئاراس للطباعة والنشر، أربيل ٢٠٠٢.
١٠. الدكتور محمد كامل ليلة - النظم السياسية - الدولة والحكومة - دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٦٩.
١١. القاضي نبيل عبدالرحمن حياي، تعديل الدستور في الدولة الاتحادية، المكتبة القانونية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤، بغداد.
١٢. د. واحد عومهر محيدين، دانوستانه كاني بزوتنه وهى رزگار يخوازي نهته وهى كوردو حكومهته كاني عيراق (١٩٢١ - ١٩٦٨)

#### ب - الدساتير:

- ١٣ دستور الاتحاد السويصري، المعمول به منذ ٢٠٠٠، طبعه الكتلة الخضراء في برلمان كردستان، أربيل ١٠/١٠/٢٠٠٣.
- ١٤ دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
- ١٥ دستور العراق المؤقت صادر في ٢٧ تموز ١٩٥٨.
- ١٦ دستور الحكم الذاتي لمنطقة كردستان المرقم ٢٣ لسنة ١٩٧٤.

#### ج. الكتب باللغة الفارسية :

١٧. فرانتس نويتمان ( ازادي، قدرت وقانون ) ترجمه عزت الله فولاندوند - چاپ أول ١٣٧٣ شمسی ، ص ٢٩٨ - ٣٢١ چاپ خوارزمي.
١٨. ديويد مكداول، تأريخ معاصر كرد، مترجم ابراهيم يونسى، چاپ أول ١٣٨٠، انتشارات پايند.

#### ء. الكتب باللغة الألمانية :

dtv. Jahrbuch 2005 DER SPIEGEL Hamburg u. München  
2005 S.486 f

الذي ساعدني في الترجمة مشكورا: الأستاذ جعفر.. رئيس مكتب الفكر  
والوعي في الاتحاد الوطني الكردستاني.

#### هـ. البحوث و المقالات المنشورة على مواقع شبكة الأنترنت مثل :

١٩. الأوراق الفدرالية، ورقة رقم (٤)، جانجي ٧ نوفمبر ١٧٨٧، مينسوتا،  
مكتبة حقوق الإنسان، ترجمة عمران أبوحجلة، دارالفارس للنشر و  
التوزيع ١٩٩٦.

[www.umn.edu/humanrts/arba/fp4.html](http://www.umn.edu/humanrts/arba/fp4.html).

٢٠. د. منذر الفضل، صيغة الفدرالية للحكم ضمان لوحدة الدولة  
العراقية، سنة ١٩٩٩ انترنت / [www. Zaqora.4t. com](http://www.Zaqora.4t.com).

٢١. على الشمري (الفدرالية...ونظم الاتحاد الفدرالي) مجلة النبأ عدد ٥٩  
([www. Annabaa.org / naba-59 fidralia.htm](http://www. Annabaa.org / naba-59 fidralia.htm))

٢٢. محمد عيسى (الفدرالية نماذج و خصوصيات ) مجلة النبأ عدد ٧٠  
لسنة ٢٠٠٤، انترنت

[www.Annabaa.org/nabaa70/fedralich.htm](http://www.Annabaa.org/nabaa70/fedralich.htm)

٢٣. من ويكيبيديا ([http:// ar. Wikipccdia.org](http://ar.Wikipedia.org))



## شكر وتقدير

أقدم شكري وتقديري الجزيل الى كل الذين ساعدوني في أنجاز  
هذا الكتاب ولو باليسير.

المؤلف





[kawsenbabekr@yahoo.ca](mailto:kawsenbabekr@yahoo.ca)

## نشر الكتب والكتيبات التالية:

### أ. ترجمة:

- ١- تيؤرهى فيدراليزم (ترجمة من الفارسية، سنة ٢٠٠٣).
- ٢- جهمكى نازادى سياسى، (ترجمة من الفارسية، سنة ٢٠٠٤).

### ب. تأليف:

- ١- له پيناوى ديموكراسيدا، سنة ٢٠٠٧.
- ٢- گوران و چاكسازى، سنة ٢٠٠٧.
- ٣- پروژهى قانونى به گزدا چوونه ودى گندهلى، سنة ٢٠٠٨.
- ٤- پى به پى ميژوو به رهو به ههشت، سنة ٢٠٠٨.

### أعد للطبع:

- ٢- بمرى گندهلى (دراسة).



منشورات

مكتب الفكر والوعي

٢٥١	هەریمی کوردستان و تورکیا	ماموستا جەعفەر	٢٠٠٨
٢٥٢	پارتی سۆسیال دیموکراتی سویدی	عوسمان حەمە رشید گورون	٢٠٠٨
٢٥٣	خلال الضالبياني رجل القرار	حوار مع المضائية العراقية	٢٠٠٨
٢٥٤	له کێیه هاردیهوه بۆ گۆردن براون	سلیمان عەبدوللای یونس	٢٠٠٨
٢٥٥	دەسلاتی دادوەری	گۆران نازاد حەمە گەحان	٢٠٠٨
٢٥٦	جەنگی دەرونی	ئاراس فەریق زەینەل	٢٠٠٨
٢٥٧	کرکوک بموجب احصاء عام ١٩٥٧	قسم البحوث واستطلاعات الرأي	٢٠٠٨
٢٥٨	مام جەلال جەنگری سەرۆکی سۆسیالیست نێستەرناسیۆنال (ی.ن.ک) نەندامی هەمیشەیی	مەکتەبی بیروەوشیاری	٢٠٠٨
٢٥٩	گوڤاری نۆڤین - ١٣ -		٢٠٠٨
٢٦٠	پڕۆژەی قانونی بە گۆڕاچوونەوهی گەندەلی	کاوسین بابەکر	٢٠٠٨
٢٦١	دەروازەیک بۆ پەڕێندێبە نیۆدەولەتییەکان	د. ئەنۆر محەمەد فەرەج	٢٠٠٨
٢٦٢	کردستان والسیاسة السوفيتية في الشرق الأوسط	تأليف: فاضل رسول ترجمة: غسان نعمان	٢٠٠٨
٢٦٣	ناشاپۆڕن بەسۆسیال دیموکراتی	کارزان کاوسین	٢٠٠٨
٢٦٤	جیهانیکی دادپەرور شیاری	کارزان کاوسین	٢٠٠٨
٢٦٥	لێپرسراویتی و خوشگۆزەرائی هاریهش	کارزان کاوسین	٢٠٠٨
٢٦٦	پێ بەپێی میژور بەرو بەهەشت	کاوسین بابەکر	٢٠٠٨
٢٦٧	کردستان والحقوق القومية للترکمان	د. مەکرەم الضالبياني	٢٠٠٨
٢٦٨	قەیرانەکانی دیموکراسی	رالف دارن دۆرف و. ئەنەلمانییەوه: نیسماعیل حەمە ئەمین	٢٠٠٨
٢٦٩	قضية إبادة الأرمن امام المحكمة أو قضية طلعت باشا	ترجمة: غسان نعمان مراجعة: ماموستا جعفر	٢٠٠٨
٢٧٠	نێرلەندای باکور	سلیمان عەبدوللای یونس	٢٠٠٨
٢٧١	نارچەکانی مەملەتی لەنێوان کورد و حکومەتەکانی عێراقدا	هەورامان کەمال میرزا عەبدوللای تاریق رەنوف محەمەد	٢٠٠٨
٢٧٢	نوروز عيد الأجداد ومفخرة الأحناف	د. احمد عبدالعزيز محمود	٢٠٠٨
٢٧٣	الکرد في تجارب الأمم وتعاقب الهمم	د. احمد عبدالعزيز محمود	٢٠٠٨



٢٧٤	نیچه و مسیحیت	و: له فارسییهوه: مهسعود بابایی	٢٠٠٨
٢٧٥	میشووی قه دهغه کردنی کتیب له کتیبخانهی گشتیی که رکردا	حه مه دیان	٢٠٠٨
٢٧٦	علمینی یا کرکوک کیف ابکیک	محمد شوان	٢٠٠٨
٢٧٧	چوار رۆژ له کوردستانی نازاددا	مرکه رهه تاله بانی	٢٠٠٨
٢٧٨	مسألة إبادة الأرمن امام المحكمة - الطبعة الثانية	ترجمة: غسان نعلان مراجعة: ماموستا جعفر	٢٠٠٨
٢٧٩	پرۆژه یاساکانی به رهنگاربوونه دی گه ندهلی	سمکۆ نه سه ده نه دههه	٢٠٠٨
٢٨٠	یه کگرتووی ئیسلامی له نیتوان ئیسلامیپوونو نه ته وه یپووندا	بهختیار عبدالرحمن	٢٠٠٨
٢٨١	پیسپوونی بینو کاریکه دی له سه ره فتاری کۆمه لایه تی	هه وراز مه ده ده	٢٠٠٨
٢٨٢	شاره زوورو لورستانی باکوور	د. حسام الدین نه قشبه ندی	٢٠٠٨
٢٨٣	خانی - شاعیرو بیرمه ند، فه یله سوفر سۆفی	پروفسیسۆر. د. عیزه دین مسته فا ره سۆل	٢٠٠٨
٢٨٤	زاراره کانی کۆنفرانس	نه جاتی عه بدوللا	٢٠٠٩
٢٨٥	ده ره کوه تی ریکه خراوی قاعیده له کوردستانی عیراقد	یوسف گۆزان	٢٠٠٩
٢٨٦	سیاسه تی شیعه کان ده ره ق به که رکوک و فیدراتی	نارام ره فعه ت	٢٠٠٩
٢٨٧	مشکلة تقييد السلطة السياسية بالقانون	زانا رۆوف مه کریم	٢٠٠٩
٢٨٨	یاسای پارێزگا ریکه خراوه کان له هه ریکدا	و. خه لیل عه بدوللا	٢٠٠٩
٢٨٩	سجلات عربية كوردية	د. هه لکه وه ت حکیم	٢٠٠٩
٢٩٠	ئیداره ی کوردی ئاسته نگه و ناسۆی گه شه کردن	ماموستا جه عفه ر	٢٠٠٩
٢٩١	سۆسیال دیموکراسی (میشوو، تیۆری، ره خه )	د. نه کره می میهره ده	٢٠٠٩
٢٩٢	بیر - ناره ز - زمان	فوناد عه بدولره حمان	٢٠٠٩
٢٩٣	مدينة إله القمر	تأليف: قمارا . إم. غرين ترجمة: عبدالرزاق عمرد القيسي	٢٠٠٩
٢٩٤	له ستیردی سوور - به شی یه که م	بوار نوره دین	٢٠٠٩
٢٩٥	له ستیردی سوور - به شی دووه م	بوار نوره دین	٢٠٠٩
٢٩٦	له باره ی کوردو عیراق و چه ند پرسیکی فکری و سیاسیه وه	ن: شاکر نابولسی و: عه داله ت عه بدوللا	٢٠٠٩
٢٩٧	هاریکاری نوێ	و: کارزان کاسین	٢٠٠٩

٢٩٨	کاربگه‌ری مافه سروشتیه‌کان له‌سه‌ره‌له‌دانی شۆرشدا	سه‌مه‌د زه‌نگه‌نه	٢٠٠٩
٢٩٩	میژوری بیری کوردی	مامۆستا جه‌عفر	٢٠٠٩
٣٠٠	بایه‌خی جی‌پۆلۆتیککی نه‌وتی پارێزگای که‌رکوک	تارق کاکه‌ره‌ش	٢٠٠٩
٣٠١	گه‌شتنامه‌ی نه‌سه‌مه‌هانی بۆ ناوچه‌کانی شنۆ و ورمی و رواندۆز	و: بۆ نه‌لمانی: د. ماکسیمیلیان بیته‌ر و: له‌ فارسیه‌ره: زاهر مح‌مه‌د ره‌شید پیشه‌کی و پینداچسورنه‌ره‌ی: مامۆستا جه‌عفر	٢٠٠٩
٣٠٢	کۆمه‌لگه‌ی مه‌ده‌نی میژوریه‌کی ره‌خنه‌گرانه	و: کامیل مح‌مه‌د قه‌ره‌داغی	٢٠٠٩
٣٠٣	به‌رگری کوردنمان له‌قه‌لای هه‌ولێر سالی ١٩٩٠	عبد الرقيب يوسف و هه‌ینی قادر	٢٠٠٩
٣٠٤	تاله‌بانی، جۆرج واشنتۆنی عیراق	خه‌لیل عه‌بدوللّا	٢٠٠٩
٣٠٥	ده‌ پرستیاری کۆمه‌لناسی	ن: جزیل شارۆن و: هه‌یمن شه‌ریف	٢٠٠٩
٣٠٦	عیباد نه‌حه‌د - دور گفتوگۆی رۆژنامه‌وانی	مه‌کته‌بی بیروه‌وشباری	٢٠٠٩
٣٠٧	چهند لایه‌نیک له‌میژوری ناسیۆنالیزمی نیر له‌ندی	و. کارزان کارسین	٢٠٠٩
٣٠٨	په‌یه‌ندی نیوان ده‌سه‌لاتی یاسادانان و حه‌یبه‌جینکردن له‌ ده‌وله‌تی فیدرالییدا	پیشه‌وا حمید عبدالله	٢٠٠٩
٣٠٩	الاتصال السياسي في الأحزاب الكردية الاتحاد الوطني لکوردستانی نموذا	فؤاد علي احمد	٢٠٠٩
٣١٠	که‌رکوک ئارپنیک له‌رابه‌ردوو، دیدنیک بۆ ناینده	ته‌حسین نامیق	٢٠٠٩
٣١١	قه‌یرانی دیموکراسی	و. بۆ فارسی، نور علی تابنده و: بۆ کوردی، مح‌مه‌د باخه‌ران	٢٠٠٩
٣١٢	نۆلین	-	٢٠٠٩
٣١٣	خواطر مدنیة	محمد سليمان الاحمد	٢٠٠٩
٣١٤	پێگه‌ی نێزدیه‌کان له‌حکومه‌تی هه‌رێمی کوردستاندا ١٩٩٢-٢٠٠٨	مونیه‌ نه‌بویه‌کر مح‌مه‌د	٢٠٠٩
٣١٥	ده‌راره‌یه‌ک بۆ په‌یه‌ه‌ندییه‌ نیوده‌وه‌له‌تییه‌کان	د. نه‌نۆر مح‌مه‌د فه‌رج	٢٠٠٩
٣١٦	که‌رکوک له‌سه‌ده‌ی نۆزه‌هه‌مدا	به‌ختیار سه‌عید سه‌حمود	٢٠٠٩

















من منشورات مكتب الفكر و الوعي للاتحاد الوطني الكردستاني

٢٠١٠

